

Hallituksen vuosikertomus 2020

VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA 2021:31

vn.fi



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Hallituksen vuosikertomus 2020

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvosto

ISBN pdf: 978-952-383-757-7

ISSN pdf: 2490-0966

ISBN painettu: 978-952-383-741-6

ISSN painettu: 2490-0613

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Paino: PunaMusta Oy, 2021



Painotuotteet
4041-0619



Hallituksen vuosikertomus 2020

Valtioneuvoston julkaisuja 2021:31

Julkaisija Valtioneuvosto

Kieli suomi **Sivumäärä** 161

Tiivistelmä

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt. Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:ssä.

Talousarviolain 18 §:ssä edellytetään, että hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Sääöstasolla kertomuksen sisältöä määrittävät erityisesti myös valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) vaatimukset. Hallituksen vuosikertomus vuodelta 2020 muodostuu viidestä osasta:

- Hallituksen vuosikertomus
- liite 1 Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset
- liite 2 Tilinpäätöslaskelmat
- liite 3 Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta
- liite 4 Valtion yhtiöomistus

Asiasanat valtioneuvosto, hallituksen kertomukset, tilinpäätös, omistajaohjaus

ISBN PDF 978-952-383-757-7

ISBN painettu 978-952-383-741-6

Asianumero VN/24475/2020

ISSN PDF 2490-0966

ISSN painettu 2490-0613

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-757-7>

Regeringens årsberättelse 2020

Statsrådets publikationer 2021:31

Utgivare Statsrådet

Språk	finska	Sidantal	161
--------------	--------	-----------------	-----

Referat

Enligt i 46 § i grundlagen ska statsrådet lämna en berättelse till riksdagen om regeringens verksamhet, skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt om regeringens åtgärder med anledning av riksdagens beslut. Närmare bestämmelser om regeringens årsberättelse finns i 9 a § i lagen om statsrådet (175/2003) och i 17 och 18 § i lagen om statsbudgeten (423/1988).

I 18 § i lagen om statsbudgeten förutsätts det att de redogörelser för statsfinanserna och skötseln av statsfinanserna samt resultat av statens verksamhet som tas in i regeringens årsberättelse ska ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten följts och om statens intäkter och kostnader, om statens ekonomiska ställning och resultat (rättvisande bild). På författningsnivå fastställs årsberättelsens innehåll i synnerhet i förordningen om statsbudgeten (1243/1992). Regeringens årsberättelse för 2020 består av fem delar:

- Regeringens årsberättelse
- Bilaga 1 Ministeriernas resultatöversikter
- Bilaga 2 Bokslutskalkyler
- Bilaga 3 Åtgärder med anledning av riksdagens uttalanden och ställningstaganden
- Bilaga 4 Statens bolagsinnehav

Nyckelord statsrådet, regeringens berättelser, bokslut, ägarstyrning

ISBN PDF 978-952-383-757-7

ISBN tryckt 978-952-383-741-6

Ärendenummer VN/24475/2020

ISSN PDF 2490-0966

ISSN tryckt 2490-0613

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-757-7>

Sisältö

Esipuhe	7
1 Katsaus hallituksen vuoteen	9
1.1 Hallituksen kokoonpano ja ministereiden työnjako	10
1.2 Hallitusohjelma ja hallitusohjelman ohjaustavat	11
1.3 Koronavirusepidemia vuonna 2020	14
1.3.1 Koronavirustaudin tilanne Suomessa vuonna 2020	15
1.3.2 Kriisijohtaminen valtioneuvostossa	17
1.3.3 Koronakriisin hallinnan hybridistrategia ja Suomen covid-19-rokotestrategia	18
1.3.4 Hallituksen koronavirustautiin liittyvät toimenpiteet vuonna 2020	18
1.3.5 Koronavirusepidemian ja rajoitustoimien vaikutuksista	28
1.4 Lainvalmistelu	31
1.4.1 Lainvalmistelun kehittäminen	31
1.4.2 Lainvalmistelun vuosi 2020	33
2 Hallitusohjelman toimeenpano	36
2.1 Kestävän talouden Suomi	37
2.1.1 Julkisen talouden kestävyys	37
2.1.2 Verotus muuttuvassa maailmassa	38
2.2 Kestävä kehitys	39
2.2.1 Kestävän kehityksen tila Suomessa kansainvälisten arvioiden valossa	40
2.2.2 Kestävän kehityksen tila Suomessa	40
2.2.3 Kansalaisraadin näkemys Suomen kestävän kehityksen tilasta	43
2.3 Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi	43
2.3.1 Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa	43
2.3.2 Luonnon monimuotoisuus	46
2.3.3 Kiertotalous	46
2.3.4 Ilmastoystävällinen ruokapolitiikka	47
2.3.5 Asuntopolitiikka	47
2.4 Suomi kokoaan suurempi maailmalla	48
2.4.1 Ulko- ja turvallisuuspolitiikka	48
2.4.2 Eurooppa-politiikka	51
2.5 Turvallinen oikeusvaltio Suomi	53
2.5.1 Turvallisuus	53
2.5.2 Oikeusvaltion kehittäminen	54
2.5.3 Puolustuspolitiikka	55
2.6 Elinvoimainen Suomi	56
2.6.1 Kestävän kasvun edellytykset	56
2.6.2 Liikenneverkon kehittäminen	58
2.6.3 Maatalous	59

2.7	Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi.....	60
2.7.1	Työllisyyskehitys.....	60
2.7.2	Työllistymisen ja työllistämisen edellytykset	61
2.7.3	Tasa-arvon edistäminen	64
2.8	Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi.....	64
2.8.1	Hyvinvointi ja palvelujen kehittäminen	64
2.8.2	Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistaminen.....	65
2.8.3	Sosiaaliturvan uudistaminen	66
2.9	Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi.....	66
2.9.1	Koulutus ja osaaminen	66
2.9.2	Kulttuuri, nuorisotoimi ja liikunta.....	69
3	Julkinen talous.....	70
3.1	Julkinen talouden tila	71
3.1.1	Taloudelliset lähtökohdat	71
3.1.2	Julkinen talouden hoitoa ohjaavat EU- ja kansalliset säädökset	72
3.1.3	Julkinen talouden tila vuonna 2020	73
3.2	Valtiontalous.....	74
3.2.1	Valtiontalouden kokonaislaskelmat	74
3.2.2	Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös	82
3.2.3	Valtion henkilöstö, toimitilat ja ICT	94
3.2.4	Verotulot, verotuet ja verovaje	99
3.2.5	EU:n ja Suomen väliset rahavirrat	111
3.2.6	Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot	114
3.2.7	Valtionvelka	118
3.2.8	Valtiontalouden vastuut ja riskit	121
3.3	Valtion yhtiöomistus	146
3.3.1	Yhteiskunnallinen vaikuttavuus.....	146
3.3.2	Tapahtumia 2020.....	148
3.3.3	Koronavirusepidemian vaikutukset	149
3.3.4	Valtion omistajaohjaus	150
3.4	Kuntatalous	151
3.4.1	Kuntatalouden ohjaus	151
3.4.2	Kuntatalouden tila – menot, tulot ja tasapaino	152
3.4.3	Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet	153
3.5	Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot	157
4	Valtiovarain controller -toiminnon lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä.....	158
4.1	Lausuman tarkoitus ja oikeudellinen perusta.....	158
4.2	Lausuman antamisen perustana olevat menetelmät	158
4.3	Valtion tilinpäätöstä, valtiontaloutta ja valtion taloudenhoitoa koskevat tiedot ...	158
4.4	Valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitystä koskevat tiedot ...	159
4.5	Hallituksen vuosikertomuksen valmistelu ja kehittäminen	160

ESIPUHE

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyinä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.

Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:ssä. Talousarviolain 18 §:ssä edellytetään, että hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion talouden hoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 8 a luvussa on tarkempia säännöksiä vuosikertomuksen sisällöstä. Vuosikertomus annetaan kalenterivuositain.

Vuosikertomus koostuu varsinaisesta kertomuksesta ja siihen kiinteästi liittyvistä neljästä liitteestä: ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset (Liite 1), tilinpäätöslaskelmat (Liite 2), toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta (Liite 3) sekä valtion yhtiöomistus (Liite 4).

Vuosikertomuksen kertomusosassa raportoidaan hallituksen kokoonpanosta ja toiminnasta kertomusvuonna. Osaan on koottu lisäksi yleiskatsaus koronavirusepidemiaan, hallituksen toimenpiteisiin ja epidemian yleisiin vaikutuksiin vuonna 2020. Ensimmäinen luku sisältää lisäksi jakson lainvalmistelusta.

Kertomusosan toisessa luvussa kuvataan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman "Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta" jäsenyyksen mukaisesti hallituksen keskeisiä politiikkakokonaisuuksia. Kertomusosassa kuvataan kestävä kehityksen tilaa Suomessa kansallisten ja kansainvälisten arviointien valossa. Kertomusosa sisältää myös katsaukset julkiseen talouteen, valtion- ja kuntatalouteen sekä lyhyen yhteenvedon valtion yhtiöomistuksesta.

Liitteessä 1 esitellään kunkin hallinnonalan rakenne ja keskeiset tunnusluvut. Tunnuslukujen määrätiedot esitetään talousarvion menojen laadun pääryhmittäin (kulutus-, siirto-, sijoitus- ja muut menot) momenttitunnusten mukaisina. Vakioisisällöstä poikkeavien menomomenttien (niin sanottujen sekamomenttien) määrätiedot ovat siinä laadun mukaisessa pääryhmässä, millä numerotunnusella kyseessä oleva momentti on merkitty talousarviossa. Täydelliseen kattavuuteen ei ole pyritty.

Liitteessä 1 esitetään myös katsaukset toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin sekä arviot toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä. Tuloksellisuuskuvaukset sisältävät ministeriöiden arviot vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta ja tiiviit kuvaukset tuloksellisuuden kehityksestä sekä kestäväen kehityksen tavoitteiden toteutumisesta kertomusvuonna. Kertomuksessa esitetyt tiedot täydentävät linkitykset verkossa tarjolla oleviin aineistoihin. Oikeusministeriön luvussa on esitetty saamelaiskäräjien kertomus vuodelta 2020. Liitteessä on lisäksi esitetty keskeiset tiedot valtion liikelaitoksista ja valtion talousarvion ulkopuolella olevista rahastoista.

Kertomuksen tilinpäätösosassa (Liite 2) keskeinen kokonaisuus on valtion tilinpäätös liitetietoineen. Lisäksi tilinpäätösosassa on esitetty valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöslaskelmat. Liitteessä ovat myös valtion talousarviotalouden sekä valtion liikelaitosten ja rahastojen kokonaislaskelmat.

Liitteessä 3 selostetaan toimenpiteet, joihin hallitus on ryhtynyt vireillä olevien eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Lausumat ja kannanotot vastauksineen on esitetty eduskunnan valiokuntien mukaan jaoteltuina.

Liitteessä 4 on katsaus valtion yhtiöomistuksen kehitykseen ja omistajapolitiikkaan. Katsaus sisältää selvityksen valtion omistajaohjauksesta (yritysvastuu, palkitseminen ja hallitusvalinnat), valtio-omistuksen taloudellisesta kehityksestä sekä kuvaukset yksittäisistä yhtiöistä.

Perustuslain mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri antaa vuosittain kertomuksen toiminnastaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle.

Eduskunta on vuonna 2015 antamassaan kannanotossa edellyttänyt, että hallitus edelleen kehittää vuosikertomusta. Valtioneuvosto on sitoutunut jatkamaan työtä vuosikertomuksen kehittämiseksi. Tämän vuoden kertomuksessa on kiinnitetty erityisesti huomiota kertomuksen sisällölliseen johdonmukaisuuteen sekä lisätty ja yhdenmukaistettu muualla liittyviä linkityksiä, jotta lisätieto olisi entistä helpommin löydettävissä.

Helsingissä 29 päivänä huhtikuuta 2021

Pääministeri Sanna Marin

Alivaltiosihteeri Timo Lankinen

1 Katsaus hallituksen vuoteen

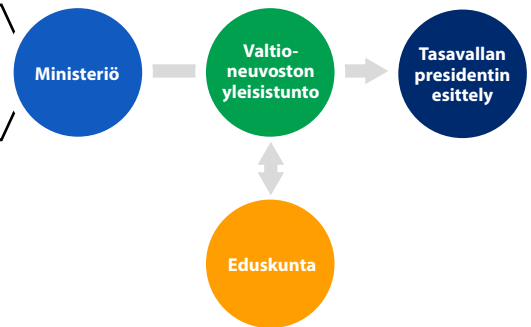
Valmistelu

Ministeriöt valmistelevat ja esittelevät asiat valtioneuvoston yleisistuntoon, tasavallan presidentin esittelyyn tai molempiin

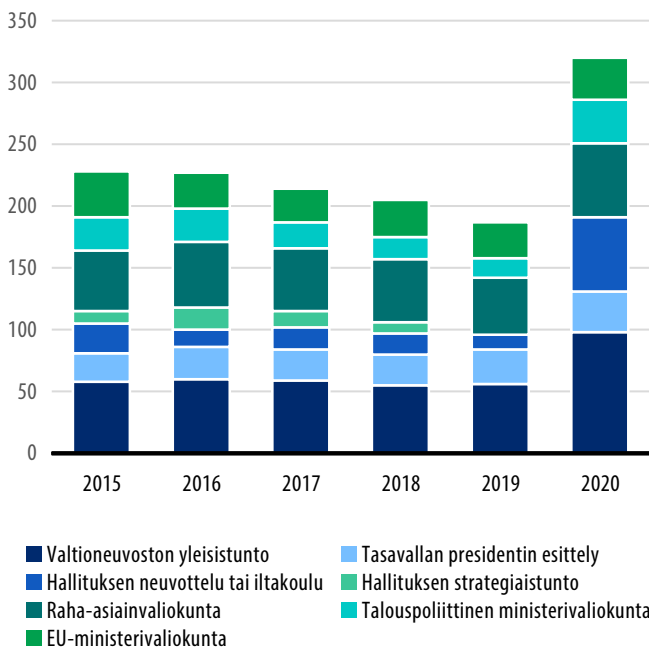
- Valtioneuvoston kanslia
- Sisäministeriö
- Liikenne- ja viestintäministeriö
- Ulkoministeriö
- Valtiovarainministeriö
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Oikeusministeriö
- Opetus- ja kulttuuriministeriö
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Puolustusministeriö
- Maa- ja metsätalousministeriö
- Ympäristöministeriö

- EU-ministerivaliokunta
- Raha-asiainvaliokunta
- Talouspoliittinen ministerivaliokunta
- Hallituksen päättämät ministeriryhmät
- Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta
- Voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa (TP-UTVA)

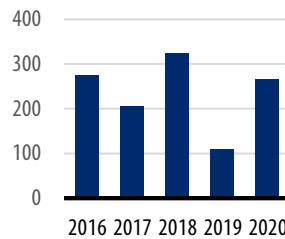
Päätöksenteko Valtioneuvosto



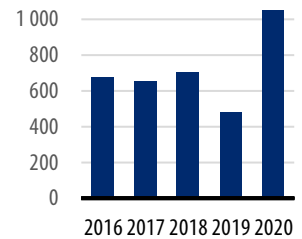
Hallituksen kokoukset 2015–2020



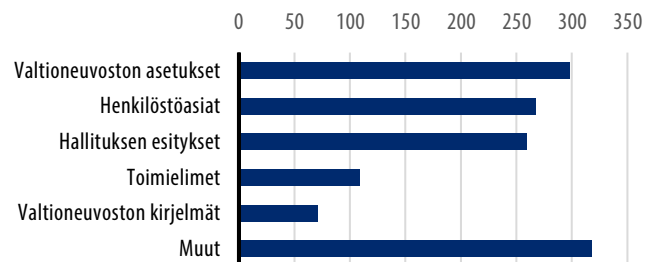
Hallituksen esitykset
2016–2020 vp



Vastaukset kirjallisiin
kysymyksiin 2016–2020 vp



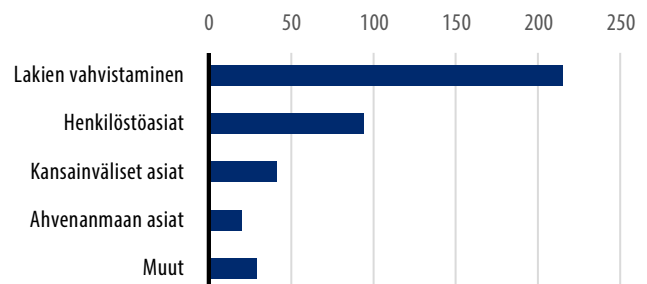
Valtioneuvoston yleisistunto, ratkaisut 2020



Ministeriryhmien kokoukset 2020



Tasavallan presidentin esittely, ratkaisut 2020



1.1 Hallituksen kokoonpano ja ministereiden työnjako

Tasavallan presidentti nimitti 10.12.2019 pääministeri Sanna Marinin hallituksen, joka on itsenäisen Suomen 76. hallitus. Marinin hallituksessa on 19 ministeriä.

Ministereiden työnjako 31.12.2020

Pääministerinä 31.12.2020 toimi **Sanna Marin**. Pääministeri huolehtii perustuslain nojalla valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta.

Ministeriöitä, joissa toimi vain yksi ministeri, oli kertomusvuoden päättyessä viisi. Sisäministerinä toimi **Maria Ohisalo**, puolustusministerinä **Antti Kaikkonen**, maa- ja metsätalousministerinä **Jari Leppä**, liikenne- ja viestintäministerinä **Timo Harakka** sekä ympäristö- ja ilmastoministerinä **Krista Mikkonen**. Taulukossa 1 on esitetty ministereiden työnjako muissa ministeriöissä.

Taulukko 1. Ministereiden työnjako 31.12.2020.

Valtioneuvoston kanslia
Eurooppa- ja omistajaohjausministeri Tytti Tuppurainen käsittelee ne valtioneuvoston EU-sihteeristölle kuuluvat asiat, jotka eivät kuulu pääministerille, sekä valtion omistajaohjausasiat.
Pääministeri Sanna Marin käsittelee valtioneuvoston EU-sihteeristölle kuuluvista asioista Eurooppa-neuvostoon kuuluvat asiat, Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat sekä Euroopan unioniin liittyvät nimitysasiat. Hänelle kuuluvat myös muut valtioneuvoston kanslialle kuuluvat asiat eurooppa- ja omistajaohjausministerille kuuluvia asioita lukuun ottamatta.
Ulkoministeriö
Pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministeri Thomas Blomqvist käsittelee pohjoismaisen yhteistyön asiat.
Kehitysyhteistyö- ja ulkomaankauppaministeri Ville Skinnari käsittelee kehitysyhteistyötä ja ulkomaankauppaa koskevat asiat.
Ulkoministeri Pekka Haavisto käsittelee muut ulkoministeriön toimialaan kuuluvat asiat.
Oikeusministeriö
Pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministeri Thomas Blomqvist käsittelee tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasiat.
Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson käsittelee muut oikeusministeriön toimialaan kuuluvat asiat mukaan lukien Ahvenanmaa-asiat.

Valtiovarainministeriö

Kuntaministeri Sirpa Paatero käsittelee kunta- ja aluehallinnon asiat, työnantaja-, henkilöstö- ja hallintopolitiikan asiat, julkisen hallinnon ICT-toiminnot sekä valtiovarain controller -toiminnolle kuuluvat asiat sekä tilastointia koskevat asiat.

Valtiovarainministeri Matti Vanhanen käsittelee muut valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat asiat. Valtiovarainministeri Vanhanen toimii valtioneuvoston määräämänä pääministerin sijaisena.

Katri Kulmuni toimi kertomusvuonna valtiovarainministerinä ja pääministerin sijaisena 9.6.2020 saakka.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tiede- ja kulttuuriministeri Annika Saarikko käsittelee kulttuuri- ja taidepolitiikan sekä nuoriso- ja liikuntapolitiikan osastolle kuuluvat asiat mukaan lukien opintotukiasiat. Hän käsittelee myös tiedepolitiikan ja korkeakoulupolitiikan asiat sekä kirkollisia. **Hanna Kosonen** toimi kertomusvuonna tiede- ja kulttuuriministerinä 6.8.2020 saakka.

Opetusministeri Jussi Saramo käsittelee muut opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat asiat. **Li Andersson** toimi kertomusvuonna opetus- ja kulttuuriministerinä 17.12.2020 saakka.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Elinkeinoministeri Mika Lintilä käsittelee ne työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvat asiat, jotka eivät kuulu työministerille.

Työministeri Tuula Haatainen käsittelee asiat, jotka koskevat työllisyys ja toimivat markkinat -osastoa sekä työvoimapalveluita koskevat asiat alueet ja kasvupalvelut -osastolta. Lisäksi työministeri käsittelee työperäistä maahanmuuttoa ja kotouttamista koskevat asiat sekä ministeriön yleishallinnolliset asiat.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministeri Thomas Blomqvist käsittelee tasa-arvoasiat.

Perhe- ja peruspalveluministeri Krista Kiuru käsittelee sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausosastolle ja hyvinvointi- ja palveluosastolle kuuluvat asiat, lukuun ottamatta valmiusasiodien koordinoimista sekä rahapelitoiminnasta saatujen tuottojen jakamista koskevia asioita sekä lääkehuoltoa kuitenkin siten, että Kansallista lääkekehityskeskusta koskevat asiat kuuluvat hänelle. Lisäksi hän käsittelee työterveyshuoltoa, lomitusta, sotainvalidien palveluja, veteraanien kuntoutusta ja rintamaveteraaniasiain neuvottelukuntaa koskevat asiat.

Sosiaali- ja terveysministeri Aino-Kaisa Pekonen käsittelee muut sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat asiat

1.2 Hallitusohjelma ja hallitusohjelman ohjaustavat

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma "Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta" annettiin tiedonantona (VNT 2/2019 vp) eduskunnalle 10.12.2019.

Hallitusohjelman mukaan tavoitteena on sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä Suomi. Sosiaalinen kestävyys sisältää ajatuksen yhteisestä tulevaisuudesta ja vastuusta toisia ihmisiä kohtaan. Kestävä talous nojaa työllisyysasteen nostamiseen ja työn tuottavuuden vahvistumiseen. Ekologisesti kestävä Suomi näyttää tietä ilmastonmuutoksen hillitsemisessä ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa. Hallitusohjelmalla ja hallituksen **toimintasuunnitelmalla** toteutetaan YK:n kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelmaa.

Hallitus asetti neljä päätavoitetta ohjaamaan hallituspolitiikkaa ja hallitusohjelman kahdeksaan strategiseen kokonaisuuteen sisältyvien keinojen toimeenpanoa:

- Työllisyysaste nostetaan 75 prosenttiin ja työllisten määrä vahvistuu vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä
- Normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa vuonna 2023
- Eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät
- Suomi kulkee kohti hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä

Hallitusohjelman luvun 4 sisältämillä kirjauksilla ja niitä toteuttavilla toimenpiteillä tuetaan hallituksen strategista päätöksentekoa ja johtamisedellytyksiä hallitusohjelman toteuttamisessa. Pääosa toimintatavoista on joko toteutettu tai toteutuksessa kertomusvuoden lopussa. Keskeisten toimenpiteiden joukossa on myös pidemmän aikavälin poikkihallinnollisia toimia, joilla tavoitellaan laajempia muutoksia.

Strategisen hallitusohjelman johtaminen

Hallituksen toimintasuunnitelman avulla hallitusohjelman hankkeiden toimeenpanoa ja tavoitteiden toteutumista seurataan systemaattisesti. Suunnitelmaan on valittu noin 200 toimenpidettä, joilla hallitusohjelman tavoitteita edistetään. Toimintasuunnitelma sisältää hallitusohjelman strategisten kokonaisuuksien keskeiset poikkihallinnolliset tavoitteet ja toimenpidekokonaisuudet. Hallituksen toimintasuunnitelman lisäksi hallitusohjelmassa on merkittävästi muita toimenpiteitä, joiden toimeenpano ja seuranta tapahtuvat ministeriötasolla.

Valtioneuvoston kanslia julkaisi hallitusohjelman julkisen seurannan valtioneuvoston verkkoalustalla 10.12.2020. Hallituksen toimintasuunnitelman toimenpiteiden etenemistä voi seurata koko hallituskauden ajan tässä kaikille avoimessa palvelussa. Toimintasuunnitelmasta julkaistaan kuukausittain tilannekatsaus, joka kertoo kuluneen jakson aikana valmistuneet toimet ja muuttuneet aikataulut. Hallitusohjelman toimeenpanoa ja vaikuttavuutta seurataan myös mittareiden avulla. Mittarit valmisteltiin syksyn 2019 kuluessa. Mittareita on noin 70 ja ne on kiinnitetty hallituksen strategiaan tavoitteisiin.

Strategisen päätöksenteon tukemista tutkimus- ja ennakointitiedolla on vahvistettu. Hallitusohjelman aikana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnassa tunnistetuista tietotarpeista on käynnistetty avoimen haun kautta 79 selvitys- ja tutkimushanketta, joiden toimeenpanoon on osallistunut noin 580 tutkijaa.

Strategisen hallitusohjelman toteuttamista johdetaan erityisesti hallituksen neuvotteluissa ja iltakouluissa, parlamentaarisisissa komiteoissa sekä ministerityöryhmissä. Avainlukuja hallituksen toiminnasta on esitetty edellä luvun alussa olevissa kuvioissa.

Viestintästrategia

Hallitus hyväksyi ensimmäisen viestintästrategiansa iltakoulussa syyskuussa 2019. Viestintäjohtajat kartoittivat viestintästrategian toteuttamista loppuvuodesta 2020. Viestintästrategian tavoitteita on edistetty vaihtelevasti ministeriöstä riippuen. Yleisesti ottaen viestintästrategiasta arvojen toteutuminen on onnistunut parhaiten, joskin vaihtelua eri arvojen välillä on. Hallituksen viestinnän arvot, luotettavuus, avoimuus, selkeys, rohkeus ja vuorovaikutteisuus, luovat vahvan perustan ministeriöiden viestinnälle. Näistä on arvioitu parhaiten onnistutun luotettavuuden ja avoimuuden toteuttamisessa. Luotettavuus on toteutunut hyvin, vaikka nopeusvaatimus ajoittain haastaa sitä. Virheitä on sattunut viestinnän volyymin huomioon ottaen vähän ja ne on korjattu ripeästi ja avoimesti, mikä lisää viestinnän luotettavuutta kansalaisten silmissä. Viestinnän tavoitteiden toteutumisesta on mitattu niin yksittäisissä hankkeissa kuin kampanjoissakin. Viestinnän tavoitavuuden ja vaikuttavuuden mittaamista on kuitenkin syytä edelleen kehittää ja systematisoida.

Parlamentaariset komiteat

Yhteiskunnallisesti merkittävien asioiden valmistelua varten hallitus asetti keväällä 2020 parlamentaarisia komiteoita, joiden tarkoituksena on varmistaa, että hankkeiden valmistelussa toteutuvat poikkihallinnollisuus ja työn jatkuminen yli vaalikausien:

- Kokonaisvaltaisen, yli hallituskausien ulottuvaa kriisinhallinnan tavoitelinjausta valmisteleva parlamentaarinen komitea (6.3.2020–28.2.2021)
- Yleisen asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä selvittävä parlamentaarinen komitea (5.3.2020–31.10.2021)
- Maakuntaverokomitea (9.3.2020–31.12.2020, jatkettu 28.2.2021 asti)
- Lapsistrategian valmisteluun asetettu parlamentaarinen komitea (1.3.2020–31.12.2020)
- Sosiaaliturvakomitea 23.3.2020–31.3.2027.

Päättäneet komiteat esittelevät mietintönsä hallituksen iltakoulussa ennen kunkin komitean ulkoista julkistamistilaisuutta, ensimmäisenä jo työnsä päättänyt lapsistrategiakomitea 3.2.2021. Lapsistrategialla vahvistetaan hallinnon ja päätöksenteon lapsenoikeusperusteisuutta ja sen toimeenpanovaiheen jatkotyö on jo käynnistetty. Kaikkien komiteoiden arvioidaan pysyvän aikataulussa.

Strategiset ministerityöryhmät

Neljän lakisääteisen ministerivaliokunnan (ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, EU-ministerivaliokunta, raha-asiainvaliokunta ja talouspoliittinen ministerivaliokunta) lisäksi hallitus asetti asioiden valmistelua varten valtioneuvoston yleisistunnossa 10.12.2019 kuusi ministerityöryhmää, jotka ovat: työllisyyden edistämisen ministerityöryhmä, ilmasto- ja energiapoliittinen ministerityöryhmä, SOTE-ministerityöryhmä, osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden ministerityöryhmä, lapsi- ja nuorisopoliittinen ministerityöryhmä, oikeusvaltion kehittämisen sekä sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmä. Lisäksi 14.1.2021 asetettiin Suomen kestävän kasvun ministerityöryhmä, joka aloitti työnsä tammikuussa 2021.

Ministerityöryhmät ovat laatineet työ- ja viestintäsuunnitelmat, joissa on huomioitu myös hallituksen viestintästrategia. Hallituksen puoliväliriihtä varten ministerityöryhmät laativat omien tehtäväalueidensa osalta etenemisen tilannearviot sekä ehdotukset uusiksi kirjauksiksi hallituksen loppukauden työsuunnitelmaan.

Omistajapolitiikka

Valtion omistajapolitiikkaa käsitellään tarkemmin luvussa 3.3 sekä liitteessä 4.

Maaailman paras julkinen hallinto

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa korostetaan vahvan julkisen hallinnon merkitystä oikeusvaltion toimivuuden perustana. Julkisen hallinnon uudistamista käsitellään tarkemmin osana valtiovarainministeriön tuloksellisuuden kuvausta liitteessä 1.

1.3 Koronavirusepidemia vuonna 2020

Kiinassa todettiin joulukuussa vuonna 2019 keuhkokuumeetapauksia, joiden aiheuttajaksi varmistui uusi, aiemmin tuntematon koronavirus, SARS-CoV-2. Uusi koronavirus nimettiin sen sukulaisviruksen, SARS-koronaviruksen mukaisesti. Uuden koronaviruksen aiheuttamaa tautia kutsutaan nimellä covid-19, joka tulee sanoista corona, virus ja disease. Numero viittaa viruksen havaintoajankohtaan. Tässä kertomuksessa viruksesta käytetään pääasiassa nimeä *koronavirus*.

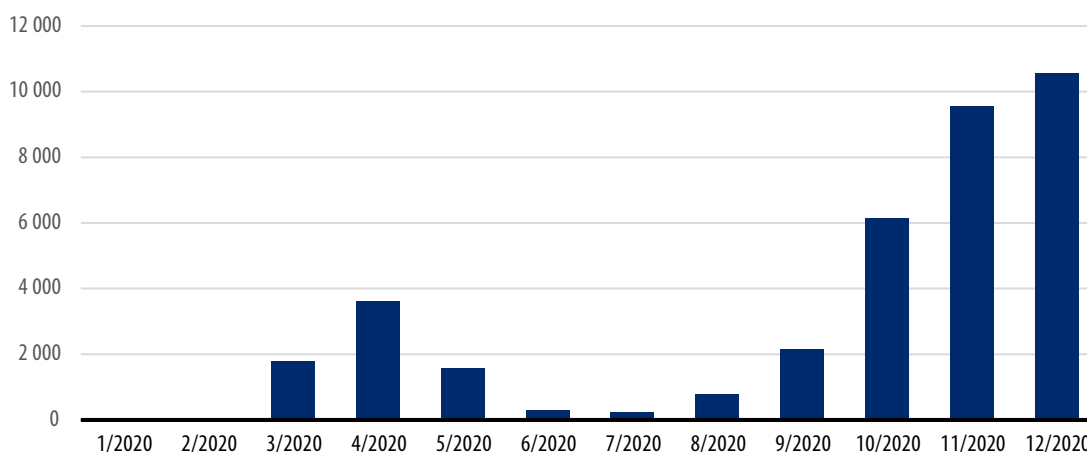
Koronavirus levisi alkuvuonna 2020 Aasiasta nopeasti muihin manosiin. Maailman terveysjärjestö WHO totesi 11.3.2020 koronavirusepidemian pandemiaksi. Pandemia leimasi vuotta 2020 ympäri maailmaa: maailmanlaajuisesti tartuntataudin saaneita oli 31.12.2020 mennessä todennettu yli 84,5 miljoonaa ja kuolleita yli 1,8 miljoonaa.

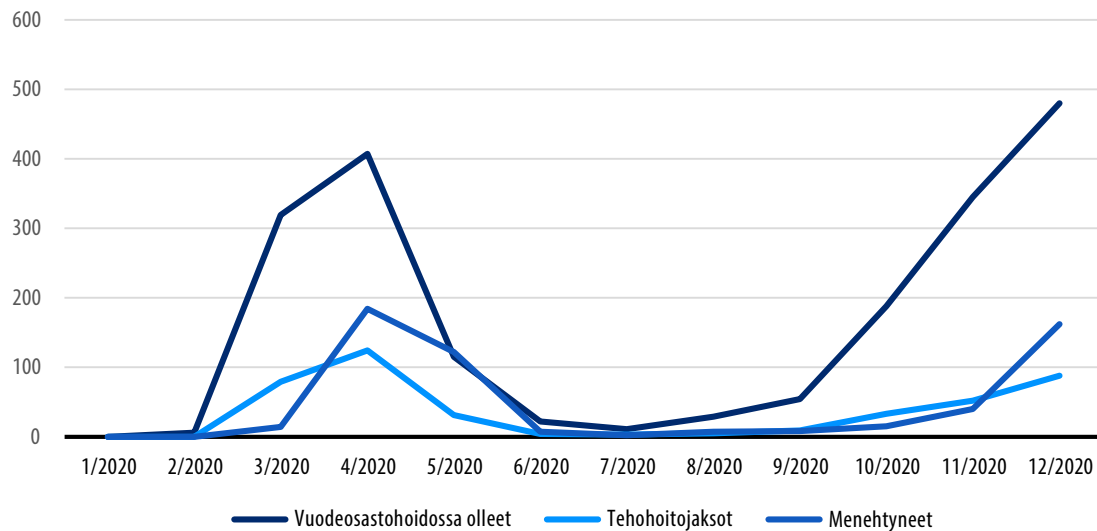
1.3.1 Koronavirustaudin tilanne Suomessa vuonna 2020

Taulukko 2. Koronavirustaudin tilanne Suomessa vuonna 2020. Lähde: THL

Kuukausi v. 2020	Todetut tartunnat	Tehdyt testit	Positiivisten osuus (%)	Laboratorio- varmennetut vuodeosasto- hoidossa olleet	Laboratorio- varmennetut tehohoitojaksot	Menehtyneet
Tammikuu	1	-	-	-	-	-
Helmikuu	8	382	2,1	6	-	-
Maaliskuu	1 788	23 142	7,7	319	79	14
Huhtikuu	3 625	81 681	4,4	407	124	184
Toukokuu	1 564	89 667	1,7	115	31	122
Kesäkuu	283	62 191	0,5	22	4	7
Heinäkuu	216	126 006	0,2	11	3	2
Elokuu	764	350 177	0,2	29	5	7
Syyskuu	2 145	396 795	0,5	54	9	8
Lokakuu	6 152	431 001	1,4	188	33	15
Marraskuu	9 544	438 404	2,2	345	52	40
Joulukuu	10 551	506 144	2,1	480	88	162
Yhteensä	36 641	2 505 590	1,5	1 976	428	561

Kuvio 1. Todetut tartunnat. Lähde: THL



Kuvio 2. Vuodeosastohoidossa olleet, tehohoitojaksot ja menehtyneet. Lähde: THL

Ensimmäinen koronavirustartunta todettiin Suomessa 29.1.2020. Epidemian katsotaan alkaneen Suomessa maaliskuun alkupuolella. Suomi otti keväällä nopeasti käyttöön suosituksiin, normaaliolojen lainsäädäntöön ja valmiuslainsäädäntöön perustuvan toimenpiteiden kokonaisuuden.

Epidemia oli toukokuussa hidastunut merkittävästi verrattuna huhtikuun alun tilanteeseen. Viikoittain tartuntatautirekisteriin ilmoitettavat keskimääräiset tapausmäärät olivat laskeneet yli kuukauden ajan. Keskikesällä tartuntojen viikoittainen ilmaantuvuus oli vain muutamia kymmeniä tapauksia, ja niistäkin osa oli saatu ulkomailta. Sairaalahoidon tarve loppui käytännössä kokonaan. Maailmanlaajuisesti koronaviruspandemia jatkui kuitenkin vaikeana.

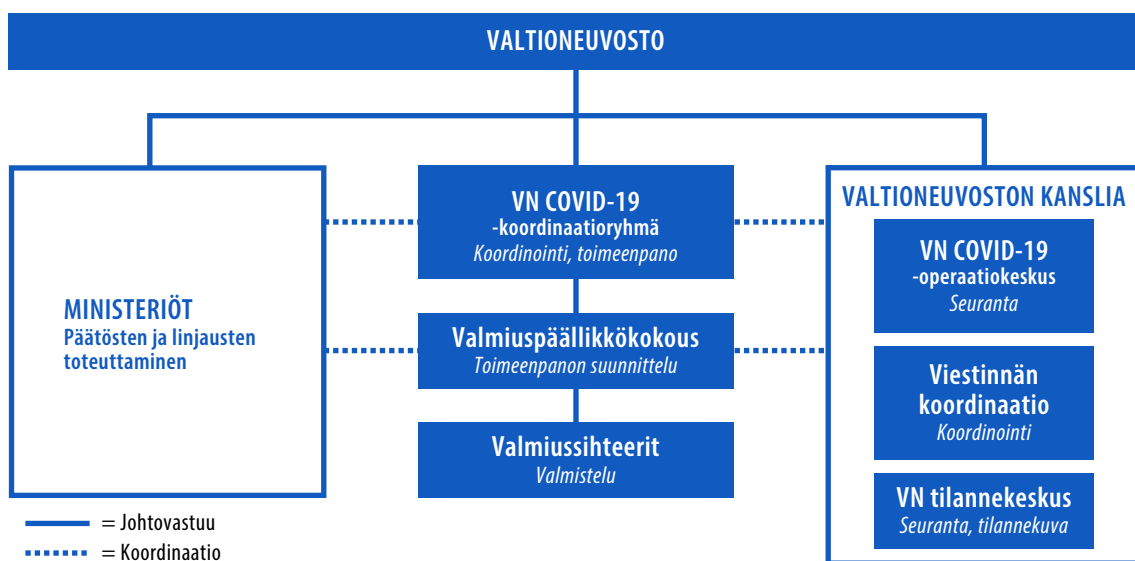
Tartuntojen määrä kääntyi elokuussa uudelleen nousuun Suomessa. Syyskuun 2020 lopussa uusien tartuntojen viikoittainen määrä kasvoi lähes kymmenkertaiseksi verrattuna kesikesän suvantovaiheeseen. Toisin kuin keväällä, yli puolet tapauksista todettiin alle 30-vuotiailla. Epidemian kasvu kiihtyi ja sairaalahoidon tarve lisääntyi voimakkaasti loppusyksyn aikana, mutta kevääseen verrattuna tapauskuolleisuus jäi olennaisesti pienemmäksi. Todennäköisenä syynä tähän pidetään tartuntojen painottumista nuorempiin ikäryhmiin ja vakavan koronavirustaudin riskiryhmien onnistuneempaa suojausta. Lisäksi on huomattava, että keväällä ilmoitetut tartuntaluvut olivat rajallisen testauskapasiteetin takia todennäköisesti selvästi todellista pienempiä.

Marras-joulukuun vaihteessa otettiin alueilla laajasti käyttöön tiukempia rajoitustoimia, ja vuoden lopussa epidemian kasvu lähes pysähtyi. Maailmalla jo aiemmin levinneitä [uuden koronaviruksen tartuttavampia muunnoksia](#) todennettiin myös Suomessa 28.12.2020.

Suomessa oli 31.12.2020 mennessä tehty yli 2,4 miljoonaa koronavirustestiä ja todennettu 36 107 tautitapausta. Tautiin kuolleita oli raportoitu yhteensä 561. Toisin kuin useimmissa vertailumaissa epidemia ei Suomessa ollut vaikuttanut kokonaiskuolleisuuteen.

1.3.2 Kriisijohtaminen valtioneuvostossa

Kuvio 3. Valtioneuvoston poikkeusolojen johtaminen koronakriisissä.



Valtioneuvosto päätti maaliskuussa 2020 epidemian edellyttämästä kriisijohtamisen organisoinnista valtionhallinnossa. Helmikuussa asetettu vastuuministeriöiden kansliapäälliköiden ja valmiuspäälliköiden covid-19-koordinaatioryhmä laajennettiin kattamaan kaikkien ministeriöiden kansliapäälliköt. Myös valtioneuvoston kanslian organisoitumista poikkeusolojen johtamisessa vahvistettiin. Valtioneuvoston covid-19-koordinaatioryhmän tehtävänä on viedä toteutukseen valtioneuvoston tekemät päätökset koronavirusepidemian hillitsemiseksi ja koordinoita ministeriöiden välistä yhteistyötä. Ryhmä kokoontuu vähintään kahdesti viikossa ja sen puheenjohtaja on pääministerin valtiosihteeri.

Valtioneuvoston kansliassa pysyvästi toimiva tilannekeskus seuraa päätyönään koronavirustilannetta ja sen vaikutuksia. Tilannekeskus pitää yllä tilannekuvaa ja jakaa sitä tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja muille viranomaisille.

Valtioneuvoston kanslian alaisuuteen on lisäksi perustettu [operaatiokeskus](#), jonka tehtävänä parantaa tilannekuvaa sekä hallituksen linjausten ja päätösten vaikutusten seuranta koronavirustilanteessa. Viestintää johdetaan ja koordinoidaan valtioneuvoston kansliasta.

1.3.3 Koronakriisin hallinnan hybridistrategia ja Suomen covid-19-rokotestrategia

Valtioneuvosto teki 6.5.2020 [periaatepäätöksen suunnitelmasta koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi](#). Hybridistrategiassa laajamittaisista rajoitustoimista siirrytään hallitusti aiempaa kohdenne-tumpiin toimenpiteisiin ja tartuntatautilain, valmiuslain ja mahdollisten muiden säädösten mukai-seen tehostettuun epidemian hallintaan. Tavoitteena on, että hybridistrategian avulla epidemiaa onnistutaan tehokkaasti hillitsemään mahdollisimman vähän ihmisiä, yrityksiä, yhteiskuntaa ja pe-rusoikeuksien toteutumista haittaavasti.

Hybridistrategian lähtökohtana on siirtyä laajoista yhteiskuntaa koskevista rajoitustoimenpiteistä kohti *testaa, jäljitä, eristä ja hoida* -toimintamallia. Käytössä olevia rajoitustoimenpiteitä ja niiden purkamisen vaikutuksia epidemian kulkuun seurataan tarkasti epidemiologisten, lääketieteellisten ja toiminnallisten mittareiden avulla. Tavoitteena on estää viruksen leviämistä yhteiskunnassa, tur-vata terveydenhuollon kantokyky ja suojella erityisesti riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä.

Epidemian hallinnan hybridistrategian noudattamista jatketaan niin kauan, kunnes epidemia on saatu globaalilla tasolla hallintaan. Strategiaa päivitetään uuden tutkimustiedon myötä. Valtioneu-vosto teki 22.12.2020 [periaatepäätöksen](#) päivitetyn toimintasuunnitelman antamisesta hybridistra-tegian mukaisten suositusten ja rajoitusten toteuttamiseen koronavirusepidemiassa kevääksi 2021.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama [tilannekuva- ja mallinnusryhmä](#) seuraa koronavirusepide-mian hybridistrategian vaikuttavuutta epidemiologisten, lääketieteellisten ja toiminnallisten mitta-reiden avulla ja raportoi niistä viikoittain.

Valtioneuvosto teki 10.12.2020 periaatepäätöksen [Suomen covid-19-rokotestrategiasta](#). Suomen ta-voite on, että koko väestö suojataan, kun myyntiluvallinen rokote on saatavilla. Rokotteita tarjotaan maksutta kaikille, jotka niitä haluavat. Lasten rokottaminen tulee ajankohtaiseksi vasta kohderyh-män tutkimusten valmistuttua.

Rokotestrategia on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä lääketieteellisin perustein, kansallisia asiantuntijoita kuullen ja näyttöön perustuen. Strategiassa määritellään pääperiaatteet, joiden mu-kaan rokotusjärjestyksestä päätetään. Rokotukset aloitettiin Suomessa 27.12.2020.

1.3.4 Hallituksen koronavirustautiin liittyvät toimenpiteet vuonna 2020 Helmikuu 2020

Hallitus sai 26.2.2020 ministeriöiltä laajan tilannekatsauksen koronaviruksesta ja sen leviämiseen va-rautumisesta. Valtioneuvostoon perustettiin [covid-19-koordinaatioryhmä](#). Pääministeri Marin antoi 27.2.2020 eduskunnalle [pääministerin ilmoituksen varautumisesta koronaviruksen mahdolliseen leviämiseen](#).

Maaliskuu 2020

Hallitus päätti 12.3.2020 [suosituksista ja varautumisesta](#), jotka koskivat yleisötilaisuuksia, töihin paluuta, etättyötä sekä välttämättömien työmatkojen ja lomamatkojen välttämistä. Kansalaisille suunnattu koronavirustietoa sisältävä digipalvelu, [Omaolo.fi-verkkopalvelu](#) otettiin käyttöön.

Valtiovarainministeriöön perustettiin 13.3.2020 [koronaviruksen vaikutuksia käsittelevä ryhmä](#) ja työ- ja elinkeinoministeriö asetti [yritysrahoitussektorityöryhmän](#).

Poikkeusolojen toteaminen 16.3.2020. Hallitus totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan valmiuslain (1152/2011) tarkoittamissa poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Hallitus linjasi [lisätoimenpiteistä koronavirustilanteen hoitamiseksi](#) Suomessa. Sosiaali- ja terveysministeriö [kehotti aluehallintovirastoja ryhtymään toimenpiteisiin](#) oppilaitosten sulkemiseksi ja yli 10 henkilön yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien kieltämiseksi.

Valmiuslain käyttöönottoasetusten antaminen 17.3.2020. Hallitus antoi valmiuslain [käyttöönottoasetukset sekä ensimmäiset soveltamisasetukset eduskunnalle](#). Valtioneuvoston antoi [asetuksen varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista rajoituksista](#), [asetuksen oikeudesta kriittisen henkilöstön osalta poiketa työaikalain ja vuosilomalain säännöksistä](#) sekä [asetuksen kunnan oikeudesta poiketa terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikaisten noudattamisesta ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista](#). Käyttöönottoasetuksiin sisältyi myös toimivaltuus rajoittaa terveydenhuollossa käytettävien lääkkeiden, tavaroiden ja palvelujen myyntiä. Valtioneuvosto päätti [Suomen rajaliikenteen rajoittamisesta](#) 19.3.2020 alkaen.

Suomi ilmoitti 20.3.2020 Maailman terveysjärjestölle (WHO) kansainvälisten terveyssääntöjen 43 artiklan mukaisesti toimenpiteistä, jotka rajoittavat merkittävästi kansainvälistä liikennettä ja toimi vastaavasti myöhempien rajoituspäätösten osalta. Lisäksi ulkoministeriö ilmoitti Venäjän ulkoasiainministeriölle diplomaattitietse Suomen ja Venäjän välisen valtakunnanrajan ylityspaikoista tehdyn sopimuksen (1994) nojalla tehdyistä rajaliikenteen rajoituksista 17.3.2020 sekä tämän jälkeen näiden rajoitusten jatkamisesta yhteensä 13 nootilla vuoden 2020 aikana.

Vuoden 2020 ensimmäinen [lisätalousarvioesitys annettiin 20.3.2020](#) eduskunnalle. Lisätalousarvioesityksen yhteydessä hallitus päätti, että valtiontalouden menokehys ei rajoita vuotta 2020, jolle kohdentui määräaikaista ja kohdennettuja toimenpiteitä koronaviruksen terveydellisten ja taloudellisten vaikutusten torjuntaan. Lisäksi huomioitiin, että automaattiset vakauttajat kuten työttömyyskorvaukset, lomautusmahdollisuudet ja päätetyt lisätoimet rajoittivat taloudellisia tappioita.

Valtioneuvosto antoi 20.3.2020 asetuksen, jolla tarkennettiin [varhaisopetuksen ja perusopetuksen järjestämistä koskevia linjauksia](#).

Periaatepäätös tuesta paluulenkoille ja periaatepäätös lääketieteellisen välineistön riittävydestä 24.3.2020. Valtioneuvosto [teki periaatepäätöksen](#) kohtuuhintaisten kotiutuslentojen

järjestämisestä maista, joista matkailijoiden ei enää ole mahdollista palata Suomeen kaupallisilla yhteyksillä. Valtioneuvosto [teki periaatepäätöksen](#) varmuusvarastoissa olevien lääkintämateriaalien käytöstä, huoltovarmuuskeskuksen toimista sekä liittymisestä Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja Euroopan komission välillä tehtyyn sopimukseen lääketieteellisten vastatoimien yhteishankinnasta.

Hallitus antoi 24.3.2020 eduskunnalle esityksen laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. Hallitus päätti rajoittaa Uudenmaan maakunnan ja muiden maakuntien välistä liikennettä ja antoi liikkumisrajoituksia koskevan [valmiuslain käyttöönottoasetuksen](#) eduskunnalle 27.3.2020.

Hallitus päätti 30.3.2020 jatkaa poikkeusoloihin liittyvien rajoitusten voimassaoloa. Hallitus antoi valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytön jatkoa koskevia asetuksia, joilla toimivaltuuksien käyttöä jatkettiin 13.5.2020 asti. Valtioneuvosto antoi asetuksen, jolla [rajoitetaan ravitsemisliikkeen toimintaa koko maassa](#). Covid-19-koordinaatioryhmää laajennettiin ja myös valtioneuvoston kanslian organisoitumista [poikkeusolojen johtamisessa](#) vahvistettiin. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti [ministeriöiden yhteisen virkamiestyöryhmän](#) kartoittamaan välttämättömien alojen työntekijöiden maahantuloa koronaviruksen aikaisessa poikkeustilanteessa.

Maaliskuussa hallitus esitti lisäksi muutoksia työttömyysturvalakiin lomautettujen oikeuksien parantamiseksi sekä työsopimuslakiin, merityösopimuslakiin ja yhteistoiminnasta yrityksissä annettuun lakiin [lomautusten ilmoitusajan ja yhteistoimintaneuvotteluiden kestoajan](#) lyhentämiseksi väliaikaisesti. Hallitus esitti sakan muuntorangaistusten ja ehdottomien vankeusrangaistusten täytäntöönpanon aloitusten siirtämistä. Sosiaali- ja terveysministeriö päätti [toimenpiteistä](#), joilla pyrittiin varmistamaan lääkevalmisteiden riittävyys ja lääkejaketuketjun toimivuus poikkeusoloissa.

Valtioneuvosto antoi lisäksi linja-autojen ja tieliikenteen [raskaan tavaraliikenteen ajoaikojen pidentämistä ja lepoaikojen lyhentämistä koskevan asetuksen](#) sekä [asetuksen](#), jonka mukaan terveydenhuollon henkilökunnan valmiuslaissa tarkoitettua työvelvollisuutta voidaan soveltaa koko maassa.

Huhtikuu 2020

Valtioneuvoston kansliaan perustettiin 1.4.2020 koronavirustilanteen [operaatiokeskus](#) parantamaan tilannekuvaa sekä hallituksen linjausten ja päätösten vaikutusten seurantaa. Työ- ja elinkeinoministeriö ja valtionvarainministeriö asettivat [selvitystyöryhmän](#) arvioimaan koronaviruskriisin taloudellisia vaikutuksia ja tietä takaisin kestävän kasvun uralle.

Valtioneuvosto antoi 6.4.2020 [asetuksen](#) väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä. Valtioneuvoston kanslia asetti 8.4.2020 [valmisteluryhmän](#), jonka tehtävänä on valmistella nopealla aikataululla suunnitelma Suomen tieksi ulos koronaviruskriisistä ja toimenpiteet kriisin jälkihoidoksi.

Hallitus päätti huhtikuussa 2020 Julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021–2024. Hallitus päätti koronavirusepidemia huomioiden, ettei sitä anneta keväällä EU:lle vakaushjelman, vaan vakaushjelman antaminen jää myöhempään ajankohtaan.

Vuoden 2020 toinen lisätalousarvioesitys annettiin 9.4.2020 eduskunnalle. Varsinaisten tulojen arviota alennettiin noin 5,8 miljardilla eurolla ja lisämäärärahoja ehdotettiin noin 3,6 miljardia euroa, josta 2,2 miljardia euroa sosiaali- ja terveysministeriön ja 0,75 miljardia euroa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle. Hallitus ehdotti omaisuustuloarviota alennettavaksi 1,1 miljardilla eurolla ja piti tarkoituksenmukaisena, ettei valtion omaisuutta myydä silloisessa markkinatilanteessa. Huoltovarmuuskriittisen rahtiliikenteen turvaamiseksi myönnettiin enintään 600 miljoonaa euroa takauksia varustamoyhtiöille.

Valtioneuvosto antoi asetuksen Uudenmaan liikkumisrajoitusten kumoamisesta 15.4.2020 ja asetus tuli voimaan välittömästi.

Periaatepäätös Suomen rahoituksesta Maailman terveysjärjestölle 16.4.2020. Valtioneuvosto teki [periaatepäätöksen Suomen rahoituksesta Maailman terveysjärjestölle](#) ja sitomattoman vapaaehtoisrahoituksen palauttamisesta 5,5 miljoonan euron tasolle.

Valtioneuvoston kanslia asetti 22.4.2020 eri tieteenalaja edustavan [tiedepaneelin](#) tukemaan koronaviruskriisin jälkihoidon toimenpiteitä valmistelevan ryhmän työtä. Hallitus päivitti [Suomen koronavirusstrategiaa](#) taudin leviämisen estämiseksi kuultuaan asiantuntijoiden arviot tautitilanteesta.

Periaatepäätös rajoitusten purkamisesta varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa 30.4.2020. Valtioneuvosto antoi [periaatepäätöksen koronaviruspandemian aikaisten rajoitusten hallitusta ja porrastetusta purkamisesta](#) varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa.

Huhtikuussa hallitus esitti lisäksi väliaikaisia muutoksia liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan koskevaan tieliikenteen ja merenkulun lainsäädäntöön, kunnille tautitilanteesta aiheutuvien verotulojen viivästymisen korvaamista täysimääräisenä vuonna 2020 sekä työnantajan työeläkevaikutusmaksujen tilapäistä alentamista 2,6 prosenttiyksiköllä vuonna 2020. Hallitus esitti kuntalain määräaikaista muuttamista sähköisten kokousten ja päätöksentekomenettelyn mahdollistamiseksi. Hallitus esitti koronavirusepidemian vuoksi [palkatta pois töistä oleville väliaikaista tukea](#).

Hallitus antoi lisäksi esityksen, jolla rajoitetaan velkojan oikeutta hakea yritys konkurssiin. Hallitus esitti väliaikaista sääntelyä, jolla yhtiöiden, osuuskuntien ja yhdistysten kokoukset voidaan järjestää koronavirusepidemiasta huolimatta. Hallitus antoi esityksen [lakimuutoksista](#) maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön. Hallitus esitti kuluttajaluottoihin väliaikaista korkokattoa, mahdollisuutta myöntää korotonta maksuaikaa yli sadan euron suuruisen erääntymättömän julkisoikeudellisen suoritemaksun maksamiselle sekä väliaikaista lakia ulosotossa olevien tilanteen helpottamiseksi koronavirusepidemian aikana. Hallitus esitti yrittäjille [mahdollisuutta väliaikaisesti](#)

työmarkkinatukeen sekä starttirahan enimmäiskeston pidentämistä. Hallitus linjasi välttämättömiin työtehtäviin tulevien työntekijöiden maahantulosta.

Valtioneuvosto antoi asetuksen netissä pelattavien Veikkaus Oy:n nopearytmisten rahapelien tapiorajojen laskemisesta. Valtioneuvosto antoi asetuksen valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun valtioneuvoston asetuksen väliaikaisesta muuttamisesta. Hallitus päätti tukea viidellä miljoonalla eurolla rokotteen kehittämistä uutta koronavirusta vastaan. Suomi liittyi samalla epidemiavalmius- ja innovaatiokoalition ja Kansainvälisen rokoteinstituutin jäseneksi. Valtioneuvosto antoi valtioneuvoston asetuksen väliaikaisen muutoksen, jonka mukaan starttirahaa saavalle yrittäjälle voidaan maksaa starttirahaa myös niiltä päiviltä, joina yrittäjä ei koronavirusepidemiasta johtuen voi työskennellä yrityksessään. Valtioneuvosto antoi seitsemän asetusta vaarallisten tavaroiden tie- ja rautatiekuljetuksia koskevien erillissopimusten voimaansaattamisesta.

Toukokuu 2020

Periaatepäätös koronakriisin hallinnan hybridistrategiasta 6.5.2020. Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen suunnitelmasta koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi. Hallitus teki linjauksensa kansliapäällikkö Martti Hetemäen exit- ja jälleenrakennustyöryhmän tekemän 1. vaiheen raportin pohjalta.

Valtioneuvosto antoi 6.5.2020 ilmoituksen valmiuslain 87 §:ssä säädetyn toimivaltuuden jatkamisesta. Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 6.5.2020 työryhmän, jonka tehtävänä on arvioida poikkeusolojen aikaisen digitalisaatiokehityksen vaikutuksia ja laatia suunnitelma, jolla joudutetaan poikkeusoloista toipumista ja lisätään pysyvästi Suomen digitaalista toimintakykyä.

Sosiaali- ja terveysministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö asettivat ryhmän hyvinvoinnin ja tasa-arvon vahvistamiseksi koronavirusepidemian jälkihoidossa. Sosiaali- ja terveysministeriö antoi aluehallintovirastoille uuden ohjeen valtioneuvoston periaatepäätösten toimeenpanemiseksi koulujen avaamiseksi ja yleisötilaisuuksien rajoittamisen jatkamiseksi.

Vuoden 2020 kolmas lisätalousarvioesitys, jossa ehdotettiin määrärahoihin yhteensä 832 miljoonan euron korotusta, annettiin 8.5.2020 eduskunnalle.

Hallitus päätti hybridistrategian mukaisesti aloittaa rajoitustoimien hallitun purkamisen 13.5.2020. Rajaliikenteen rajoituksia ja suosituksia päätettiin purkaa asteittain 14.5.2020 alkaen toistaiseksi.

Hallitus antoi 19.5.2020 esityksen eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta, jonka nojalla ravintolat ja kahvilat avattiin asiakkaille tietyin rajoituksin 1.6.2020.

Sosiaali- ja terveysministeriö 26.5.2020 asetti työryhmän, jonka tehtävänä on vahvistaa lapsen oikeuksia sekä lasten ja perheiden hyvinvointia koronavirusepidemian jälkihoidossa.

Toukokuussa hallitus esitti lisäksi yrityksille mahdollisuutta yritysten arvonlisäverojen takaisinlainaukseen, väliaikaista muutosta lentoliikenteen valvontamaksua koskevaan lakiin ja muutosta maatalouden luopumistukeen oikeutettujen etuuksiin. Hallitus esitti [muutoksia lääkelakiin, lääkkeiden velvoitevarastoinnista annettuun lakiin ja tartuntatautilakiin](#) lääkkeiden saatavuuden turvaamiseksi. Hallitus esitti [ravitsemisyriyten uudelleentyölistämisen tukemista ja toiminnan rajoitusten hyvittämistä](#). Hallitus esitti työttömyysetuuden sovittelun suojaosaa väliaikaisesti korotettavaksi ja työttömyysetuushakemusten väliaikaista käsittelyn nopeuttamista. Hallitus esitti toukokuussa myös ulkomaalaislain väliaikaista muuttamista turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden osalta.

Hallitus linjasi [maa- ja puutarhatiloilla tarvittavan kausityövoiman saatavuuden turvaamisesta sekä ulkomaisen kausityövoiman maahantulosta että kotimaisen työvoiman kannusteista](#). Sosiaali- ja terveysministeriö teki Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin HUSin kanssa [sopimuksen](#), jonka mukaan HUS voi toteuttaa koronavirustilanteessa tarvittavia valtakunnallisia hankintoja. Hallitus linjasi matkailusta kotimaassa ja matkailussa noudatettavista [turvallisuusohjeista](#). Hallitus linjasi yrityksille maksettavasta, toimialasta riippumattomasta [kustannustuesta](#).

Kesäkuu 2020

Valtiovarainministeriön kansliapäällikkö Martti Hetemäen johtaman [exit- ja jälleenrakennustyöryhmän raportin toinen osa](#) luovutettiin 1.6.2020. Päätöksenteon valmistelun tueksi [covid-19-tiedepaneeli](#) kokosi tutkittua tietoa.

[Epidemiarajoituksista päätettiin luopua asteittain ja hallitusti 1.6.2020 alkaen](#). Lievennyksiä tehtiin muun muassa kokoontumisrajoituksiin, tilaisuuksien ja tapahtumien järjestämiseen sekä julkisten tilojen aukioloon sekä ravintoloiden aukioloihin. Hallitus linjasi neuvottelussaan 3.6.2020 [kasvosuojien käytöstä](#).

Vuoden 2020 [neljäs lisätalousarvioesitys](#) annettiin 5.6.2020 eduskunnalle. Lisätalousarviolla käynnistettiin mittava noin 5,5 miljardin euron toimenpidekokonaisuus, jolla tuettiin talouden elpymistä koronaviruskriisin akuutin vaiheen päättyessä.

Hallitus käsitteli 9.6.2020 sitä, miten epidemiatilanteen seuraavaksi edellyttämiä toimia voitaisiin panna toimeen [normaaliolojen lainsäädäntöä kehittämällä](#). Käsittelyn pohjana olivat [lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän](#) ja [valtioneuvoston kanslian](#) selvitykset.

Hallitus [tarkensi 11.6.2020 linjaustaan](#) suurten ulkotilaisuuksien järjestämisestä 1.7.2020 alkaen.

Valtioneuvosto päätti 12.6.2020 [sisärajavaalvonnan osittaisesta jatkamisesta sekä ulkorajaliikenteen rajoittamisesta edelleen](#) 14.7.2020 asti. Rajoituksia jatkettiin siltä osin, kuin ne nähtiin välttämättömänä tartuntatautilanteen aiheuttaman vakavan uhan takia.

Poikkeusolojen päättyminen 15.6.2020. Hallitus arvioi saamansa tilannekuvan perusteella, että koronavirusepidemia oli hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Valtioneuvosto antoi 15.6.2020 [valmiuslain toimivaltuuksien käyttöä koskevat kumoamisasetukset](#) ja totesi, että maassa eivät enää vallitse valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetut poikkeusolot. Kumoamisasetukset ja poikkeusolojen päättymisen tulivat voimaan 16.6.2020.

Hallitus sai 17.6.2020 neuvottelussaan kokonaiskatsauksen kaikista hallituksen linjauksista koronarustartuntojen leviämisen estämiseksi ja riskiryhmien suojelemiseksi. Hallitus linjasi [rajoituskokonaisuuksien lievennyksiä](#).

Valtioneuvosto päätti 18.6.2020 [ravitsemisliikkeiden aukioloa, anniskeluaikoja sekä asiakasmääriä koskevien rajoitusten päättämisestä kokonaan](#) 13.7.2020 lukien. Ravitsemisliikkeiden aukioloaikaa ja asiakaspaikkamäärää ei enää rajoitettu tartuntatautilain nojalla ja alkoholijuomien anniskeluaika määräytyi tämän jälkeen alkoholilain mukaisesti.

Hallitus linjasi 23.6.2020 [rajakysymyksistä, etätyöstä ja yli 70-vuotiaita koskevista suosituksista](#).

Kesäkuussa hallitus antoi lisäksi esityksen [perusopetuslakia ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain muuttamisesta väliaikaisesti](#) ja esitti muutoksia ammatilliseen koulutukseen kuuluvien näyttöjen toteuttamiseen sekä yliopisto- ja ammattikorkeakoululakiin. Hallitus esitti työttömyysturvalakiin, työttömyyssetuusten rahoituksesta annettuun lakiin ja työttömyyskassalakiin tehtyjen [väliaikaisten muutosten voimassaolon jatkamista vuoden loppuun saakka](#). Hallitus antoi esityksen [uudesta kustannustuesta](#) konkurssiin ajautuvien yritysten määrän pienentämiseksi.

Hallitus esitti [väliaikaista epidemiakorvausta perustoimeentulotuen asiakkaille](#) ja valtion osallistumista väliaikaisesti ansiopäivärahojen rahoitukseen. Hallitus esitti turvapaikanhakijoiden oikeutta työntekoon laajennettavaksi tilapäisellä muutoksella ulkomaalaislakiin. Hallitus esitti tartuntatautilakiin muutoksia, jotka mahdollistavat koronaviruksen aiheuttamien tartuntaketjujen katkaisua tehostavan mobiilisovelluksen kehittämisen. Lääkelakiin, lääkkeiden velvoitevarastoinnista annettuun lakiin ja tartuntatautilakiin ehdotettiin muutoksia lääkkeiden saatavuuden ja riittävyyden turvaamiseksi kaikissa tilanteissa.

Heinäkuu 2020

Valtioneuvosto päätti 10.7.2020 [maahantulon rajoitusten luopumisesta osittain 13.7.2020 alkaen](#). Hallitus linjasi 13.7.2020 ministeriöiden yhteisestä [työryhmästä, joka koordinoi terveysturvallisuudesta huolehtimista rajanylityspaikoilla](#).

Valtioneuvoston asetuksella saatettiin 23.7.2020 voimaan Kansainvälisen rokoteinstituutin perustamisesta tehty sopimus, jolla [Suomi liittyi osaksi kansainvälistä rokoteinstituuttia](#). Asetus ja sitä myötä Suomen jäsenyys tulivat voimaan 1.8.2020.

Valtioneuvosto päätti istunnossaan 23.7.2020 palauttaa sisärajalvonnan uudelleen käyttöön Suomen ja Itävallan, Slovenian ja Sveitsin väliseen liikenteeseen 27.7.2020 alkaen.

Heinäkuussa valtioneuvosto antoi lisäksi asetuksen, jolla tehtiin muutoksia tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoitusta koskevaan asetukseen sekä asetuksen, jolla muutettiin kustannustuen piiriin kuuluvista toimialoista annettua valtioneuvoston asetusta. Valtioneuvosto antoi asetuksen meriliikennöinnin tukemista varmistavan liikennöintivelvoitteen asettamisesta.

Elokuu 2020

Koronaviruksesta johtuvia rajoituksia purettiin 1.8.2020 alkaen. Valtioneuvosto päätti 6.8.2020 ottaa sisärajalvonnan uudelleen käyttöön Suomen ja Alankomaiden sekä Suomen ja Belgian välisessä liikenteessä 10.8.2020 alkaen. Sosiaali- ja terveysministeriö tiedotti 11.8.2020 Suomeen niin sanottuista riskimaista tuleviin matkustajiin kohdennettavista toimenpiteistä koronaviruksen leviämisen estämiseksi.

Periaatepäätös maskisuosituksesta ja periaatepäätös etätyöstä 13.8.2020. Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen kansalaisten kasvomaskien käyttöä koskevan suosituksen antamisesta ja periaatepäätöksen etätyön käyttöä koskevan suosituksen antamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö päivitti 19.8.2020 koronaviruksen testausstrategian. Koronavirus-testausta tehostettiin ja nopeutettiin syksyn aikana monin eri keinoin, jotta koronaviruksen leviämistä saatiin torjuttua Suomessa mahdollisimman tehokkaasti.

Valtioneuvosto päätti 20.8.2020 palauttaa sisä- ja ulkorajaliikenteen rajoituksia epidemiologiseen arvioon perustuen.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 25.8.2020 koronaviruksen testausvalmiuden kansallisen koordinaatioryhmän, jonka tehtävänä on muodostaa valtakunnallista tilannekuvaa ja tuottaa ennakoivaa arviota sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden kriittisestä laboratoriomateriaalista ja sen riittäväyydestä koronavirustilanteessa. Tartuntaketjujen katkaisua helpottava Koronavilkku-älypuhelinsovelus julkaistiin 31.8.2020.

Elokuussa hallitus esitti lisäksi raideliikennelain muuttamista Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltuuksien täydentämiseksi raideliikenteen keskeyttämisessä tai rajoittamisessa. Työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti riippumattoman arvioinnin yritystukien vaikutusten arvioimiseksi.

Syyskuu 2020

Periaatepäätös toimentasuunnitelmasta hybridistrategian mukaisten suositusten ja rajoitusten toteuttamiseen ensimmäisen vaiheen jälkeen 3.9.2020. Valtioneuvosto antoi

periaatepäätöksen [toimintasuunnitelmasta](#), joka toimii ohjeena hybridistrategian mukaisten suositusten ja rajoitusten toteuttamiseen koronavirusepidemian ensimmäisen vaiheen jälkeen.

Valtioneuvosto asetti 3.9.2020 Onnettomuustutkintakeskuksen (OTKES) yhteyteen [riippumattoman tutkintaryhmän](#) selvittämään koronavirusepidemiasta johtuneita toimia Suomessa.

Vuoden 2020 viides [lisätalousarvioesitys](#) annettiin eduskunnalle 3.9.2020. Hallituksen esitys sisälsi vain kiireellisiä määrärahoja ja samalla päivitettiin tuloarvioita.

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi 7.9.2020 hallituksen periaatepäätöksellään valtuuttamana [toimintasuunnitelman](#), joka toimii ohjeena hybridistrategian mukaisten suositusten ja rajoitusten toteuttamiseen koronavirusepidemian ensimmäisen vaiheen jälkeen.

Periaatepäätös toimintamallista hybridistrategian toteuttamiseksi rajaliikenteessä ja matkustamisessa 11.9.2020. Hallitus teki [periaatepäätöksen uudesta toimintamallista](#), jonka avulla voidaan purkaa maahantulon rajoituksia ja samalla torjua koronavirusepidemiaa rajoilla. Maahantulon [rajoituksiin tehtiin muutoksia tautitilanteen perusteella](#).

Vuoden 2020 [kuudes lisätalousarvioesitys](#) annettiin eduskunnalle 24.9.2020. Määrärahoja myönnettiin 200 miljoonaa euroa koronaviruksen testaukseen tarvittavan kapasiteetin nostamiseen (hallituksen periaatepäätös 11.9.2020).

Valtioneuvosto päätti 24.9.2020 [maahantulon rajoituksista](#), jotka tulivat voimaan 28.9.2020.

Valtioneuvosto antoi 30.9.2020 asetuksen, jossa säädetään [ravitsemisliikkeiden aukiolo- ja anniskeluaikojen väliaikaisesta rajoittamisesta epidemian vuoksi](#). Koronatestausvalmiuden koordinaatioryhmä antoi 30.9.2020 [väliraporttinsa](#), johon on koottu huomioita Suomen testauskapasiteetin nostamisesta kansallisen testausstrategian tavoitteiden mukaisesti.

Syyskuussa hallitus antoi lisäksi esityksen matkapaketin peruuntuessa valtiolta myönnettävästä [korvauksesta matkanjärjestäjälle maksetuista maksuista](#) sekä esityksen yhtiöiden, osuuskuntien ja yhdistysten kokousjärjestelyjä epidemiaoloissa helpottavan väliaikaisen sääntelyn jatkamisesta.

Lokakuu 2020

Valtioneuvosto päätti 8.10.2020 uusista [maahantulon rajoituksista](#), jotka tulivat voimaan 12.10.2020. Valtioneuvosto päätti 11.10.2020 ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittamisesta [kuudella alueella](#). Hallitus linjasi 15.10.2020 [valtakunnallisista ja alueellisista suosituksista koronaviruksen leviämisen estämiseksi](#) ja antoi [asetuksen](#) väliaikaisista muutoksista yrityksen kehittämisavustukseen.

Periaatepäätös suosituksista epidemian leviämisen estämiseksi 23.10.2020. Valtioneuvosto teki [periaatepäätöksen](#) valtakunnallista ja alueellisista suosituksista, joilla tuetaan alueellisia toimia epidemian leviämisen estämiseksi ja vaikutetaan siihen, että epidemia saadaan mahdollisimman nopeasti hillittyä.

Vuoden 2020 [seitsemäs lisätalousarvioesitys](#) annettiin eduskunnalle 29.10.2020. Määrärahoja ehdotettiin noin 1,5 miljardia euroa ja varsinaisten tulojen arviota vähennettiin 341 miljoonaa euroa.

Tartuntatautilakiin väliaikaisesti lisätyn 58 a §:n voimassaoloa ja sen nojalla ravitsemisliiketoimintaa koskevien rajoitusten [voimassaoloa jatkettiin](#) 28.2.2021 saakka. Valtioneuvosto päätti 29.10.2020 ravitsemisliikkeiden toiminnan [väliaikaisesta rajoittamisesta](#) 1.11.2020 lukien.

Lokakuussa hallitus esitti lisäksi muutoksia, joilla [turvataan työttömyyskassojen toimintaa ja lievennetään kasvaneiden etuusmenojen taloudellisia vaikutuksia kassoille](#). Hallitus antoi 1.10.2020 esityksen eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta, mutta [peruutti sen 22.10.2020](#). Hallitus esitti [työttömyysturvalain väliaikaisten poikkeusten](#) jatkamista vuoden loppuun. Hallitus esitti [kuntalain ja kuntarakennelain väliaikaista muuttamista](#), jonka nojalla kunnat ja kuntayhtymät voivat saada hakemuksesta pidennystä alijäämän kattamiskauteen ja vapaaehtoisesti yhdistyvät kunnat voivat saada harkinnanvaraista yhdistymisavustusta. Valtioneuvosto antoi asetuksen [valtionavustuksesta journalistisen sisällön edistämiseen vuonna 2020](#).

Perintälakiin esitettiin [väliaikaisia muutoksia](#), joilla rajoitetaan nykyistä yksityiskohtaisemmin muiden kuin kuluttajasaatavien perintäkuluja. Hallitus esitti [väliaikaisia muutoksia liikenteen palveluista annettuun lakiin](#) tieliikenteen toimijoiden varautumisvelvollisuudesta, merenkulun pätevyyksistä sekä aikataulu- ja reittitiedoista ilmoittamisesta. [Hallitus esitti määräaikaista henkilöautojen romutuspalkkiota](#) vuosille 2020 ja 2021 sekä väliaikaista lakia väylämaksun kantamiseksi puolitetuna edelleen vuonna 2021.

Marraskuu 2020

Valtioneuvosto päätti [maahantulon rajoituksista](#), jotka tulivat voimaan maanantaina 9.11.2020.

Valtioneuvosto antoi 19.11.2020 asetuksen, jonka nojalla [ravitsemisliikkeiden toimintaa rajoitetaan koronavirusepidemian leviämisen estämiseksi sen mukaan](#), millainen epidemiatilanne alueella on.

Hallitus käsitteli 25.11.2020 [valmiuslain käytön oikeudellisia edellytyksiä](#).

Marraskuussa hallitus antoi lisäksi eduskunnalle esityksen [opintotukilain muuttamisesta](#) niin, että opintojen aloittamisen estyminen ja opintojen viivästyminen epidemian vuoksi huomioitaisiin opintolainahyvityksen ja opintolainavähennyksen ehdoissa. Hallitus esitti sairaskorvauslain

väliaikaista muuttamista ja [koronavirustestauksen Kela-korvauksen korottamista](#). Hallitus antoi [esityksen](#), jonka tarkoituksena on mahdollistaa Koronavilkku-sovelluksen yhteentoimivuus muissa EU-/Eta-maissa tai Sveitsissä kehitettyjen sovellusten kanssa. Hallitus esitti [jatkoa väliaikaiseen lakiin](#), jolla tiettyjen kuluttajaluottojen enimmäiskorko on rajoitettu 10 prosenttiin ja luottojen ja luotonvälityspalvelujen suoramarkkinointi on pääosin kielletty. Hallitus esitti, että [koulumatkatukilakia](#) muutetaan väliaikaisesti.

Valtioneuvosto antoi marraskuussa lisäksi [asetuksen](#) vaarallisten tavaroiden tiekuljetuksia koskevan erillissopimuksen voimaansaattamisesta.

Joulukuu 2020

Periaatepäätös rokotestrategiasta 10.12.2020. Hallitus teki periaatepäätöksen [Suomen covid-19-rokotestrategiasta](#). Valtioneuvosto päätti jatkaa [maahantulon rajoituksia 12.1.2021 asti](#). Valtioneuvosto antoi [uuden asetuksen](#), jolla rajoitetaan ravitsemisliikkeiden toimintaa [koronavirus-epidemian vuoksi](#). Hallitus antoi esityksen [tartuntatautilain muuttamisesta](#).

Sosiaali- ja terveysministeriö tiedotti 18.12.2020 [koronavirusrokotusten arvioidusta alkamisesta](#).

Valtioneuvosto antoi [rokotusasetuksen](#), jonka nojalla rokotusten käynnistäminen Suomessa mahdollistettiin. Joulukuussa lisättiin lisäksi sairausvakuutuslain tutkimuksen ja hoidon korvauksia koskeviin säännöksiin koronavirustestejä koskevat väliaikaiset säännökset. Työministeri Tuula Haatainen ja elinkeinoministeri Mika Lintilä asettivat [selvityshenkilön](#), joka arvioi tarvittavia toimenpiteitä ilmailualan selviytymiseksi tautitilanteesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama työryhmä julkaisi [periaatteet tapahtumien järjestämiseksi turvallisesti](#) myös epidemian aikana.

1.3.5 Koronavirusepidemian ja rajoitustoimien vaikutuksista

Epidemian suorat vaikutukset näkyvät sairastuvuutena, kuolleisuutena ja terveydenhuollon kuormituksena sekä taudin hoitoon että sen todentamiseen liittyvien tehtävien vuoksi. Epidemian suoria vaikutuksia pyritään vähentämään kansalaisten omaehtoisilla toimenpiteillä ja valtiovallan yhteiskuntaan kohdistamalla rajoitustoimenpiteillä. Epidemian vaikutuksia ovat näin ollen epidemiasta suoraan seuraavat, mutta myös sen vuoksi tehtyjen toimenpiteiden seurauksena ilmenevät, muun muassa terveydelliset, taloudelliset, sosiaaliset ja esimerkiksi perusoikeuksien toteutumiseen liittyvät vaikutukset.

Koronaviruspandemia on ollut ennennäkemättömän suuri samanaikainen terveys- ja talouskriisi. Rajoitustoimet ja toisaalta omaehtoinen liikkumisen vähentäminen ovat vaikuttaneet merkittävästi palveluiden kysyntään ja matkailuun. Samoin kulttuurin ja taiteen sekä liikunnan aloilla negatiiviset

taloudelliset vaikutukset ovat olleet merkittäviä. Yritysten toimintaedellytykset ovat heikentyneet epidemian seurauksena.

Epidemia-aika on kiihdyttänyt oppimiseen liittyvää polarisaatiota sekä lisännyt lasten ja nuorten välistä epätasa-arvoa. Etäjärjestelyt sekä epidemian ja epidemiatoimien vaikutukset kuormittavat lapsia ja nuoria epätasaisesti. Työllisyys on heikentynyt ja työttömyys kasvanut. Tutkitusti vaikutukset osuivat pahimmin heihin, jotka ovat jo valmiiksi huonommassa työmarkkina-asemassa (naiset, nuoret, matalasti koulutetut, määräaikaissä ja epätyypillisissä työsuhteissa olevat) ja siten pandemia pahentaa jo olemassa olevaa eriarvoisuutta työmarkkinoilla.

Koronavirusepidemiaan liittyvät rajoitustoimet ovat viivästyttäneet monia sosiaalipalveluja ja kii-reettömän hoidon palveluiden tarjoamista. Kaikkein vaikeimmassa tilanteessa ovat asunnottomat, joilla palveluvaje näyttäytyi jopa elämän perusedellytysten vaarantumisena. Palveluvajeiden kas-vaessa ja pitkittyessä on riskinä, että ihmisten elämäntilanteet vaikeutuvat merkittävästi, mikä voi näkyä lähitulevaisuudessa monialaisen palvelun tarpeen lisääntymisenä.

Epidemian aikana poliisin tietoon tulleissa tapauksissa lisääntyivät erityisesti huumeiden käyttö (huumausainerikokset noin 20 prosenttia), liikennerekokset (törkeät liikenneturvallisuuden vaaran-tamiset noin 40 prosenttia) sekä tietoverkkorikollisuus. Kotihälytysten määrä kasvoi yli 26 prosent-tia. Huomattavaa on, että muun muassa henkirikosten ja niiden yritysten määrä lisääntyi lähes 15 prosenttia.

Tietoa, tutkimuksia ja arvioita epidemian vaikutuksista on saatavilla runsaasti. Terveyden- ja hyvin-voinninlaitos on julkaissut säännöllisesti [seurantaraportteja](#) koronavirusepidemian vaikutuksista hyvinvointiin, palveluihin ja talouteen alkaen 20.5.2020. [Valtioneuvoston covid-19-toimien vaikutus-ten kokonaisarviointi](#) toteutettiin syyskuussa 2020 ensimmäistä kertaa. Vuonna 2020 julkaistiin kah-deksan koronavirusta käsittelevää tutkimuskatsausta (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 ja 8). Taloudellisia vaikutuksia on arvioitu muun muassa [covid-19-pandemian taloudelliset vaikutukset -selvityksessä](#). Koronavirus on määrittänyt myös muun muassa vuoden 2020 [taloudellisten katsausten sisältöä](#). Työ- ja elinkein-oministeriö on koonnut [tilannetietopaketteja](#), jotka sisältävät seurantatietoa yrityksistä, työmarkki-noista ja toimintaympäristön muutoksista.

Epidemian vaikutuksia eri hallinnonaloilla käsitellään tarkemmin erityisesti liitteen 1 ministeriöiden tuloksellisuuden kuvauksissa.

Taloudellisista vaikutuksista

Suomen talous oli ajautumassa taantumaan jo ennen kuin koronavirusepidemia, sen etenemiseen liittyvä epävarmuus ja leviämistä hillitsevät rajoitustoimet iskivät ulkomaankauppaan, yritysten toimintaan, työllisyyteen ja kotitalouksien kulutukseen. Epidemian taloudelliset vaikutukset, kuten työllisyys- ja tulonmenetysvaikutukset, vaihtelevat toimiloittain ja alueittain.

Epidemian seurauksena Suomen talous supistui vähemmän kuin suurin osa Euroopan talouksista vuonna 2020. Rajoitustoimet olivat riittäviä pitämään tautitapaukset maltillisina ja mahdollistivat kuitenkin talouden toimintaa vaikkakin rajatusti. Ulkomaankaupan ja tavaraliikenteen jatkumisen turvaamiseen kiinnitettiin heti epidemian alussa huomiota ja se mahdollistettiin rajarajoituksista huolimatta.

Bruttokansantuote supistui 2,8 prosenttia vuonna 2020, mikä on merkittävästi vähemmän kuin epidemian alkuvaiheessa ajateltiin. Julkisen talouden alijäämä kasvoi 5,4 prosenttiin. Talouden voimakas supistuminen vuonna 2020 heikensi valtiontaloutta suhdanneautomatiikan aiheuttamien menojen kasvun ja tulojen supistumisen kautta. Suomen ulkomaankaupassa tavaravienti laski vuoden 2020 tammi-marraskuussa 13,7 prosenttia. Palvelukauppa on kärsinyt vielä enemmän: palveluvienti laski 21 prosenttia vuoden 2020 kolmella ensimmäisellä neljänneksellä.

Päätösperäisiä menoja on kasvattanut hallituksen toteuttama elvyttävä finanssipolitiikka. Pääministeri Marinin hallitus on antanut vuoden 2020 aikana seitsemän lisätalousarviota, joiden tarkoituksena on ollut kohentaa väliaikaisesti sosiaaliturvaa, tukea yrityksiä sekä elvyttää taloutta.

Koronavirusepidemian vaikutuksia Suomen talouteen käsitellään tarkemmin erityisesti kertomuksen luvuissa 2.1 ja 3.

Vaikutuksista maailman tilaan yleisesti

Koronavirustartunnan sai vuonna 2020 virallisten tietojen mukaan noin 90 miljoonaa ihmistä. Lähes kaksi miljoonaa ihmistä kuoli tautiin, mikä on yli kolme prosenttia vuotuisesta kokonaiskuolleisuudesta maailmassa.

Koronaviruspandemialla oli ennennäkemättömän laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Kaikissa maissa epidemiaa torjuttiin rajoittamalla eriasteisesti kansalaisten normaalia elämää ja vapauksia, usein poikkeustilasäädeksiin ja nopeutetusti säädettyihin lakeihin nojautuen. Rajoitukset vaikuttivat ihmisten arkeen, ajankäyttöön ja liikkumismahdollisuuksiin voimakkaasti. Esimerkiksi työelämän muutos voi olla osin pysyvä.

Pandemia aiheutti maailmanlaajuisen taloustaantumaa, josta toipuminen näytti kuitenkin loppuvuonna etenevän pelättyä nopeammin, pitkälti hallitusten ja keskuspankkien velkaelvytysyhteistyön ansiosta. Pandemia polarisoi taloutta voittajiin, kuten informaatioteknologiasektori, ja häviäjiin, kuten matkailu. Rahan määrän kasvun myötä pörssikurssit ja jotkut omaisuusarvot palautuivat syksyllä lähelle ennätystasoa reaali-talouden epävarmuuksista huolimatta.

Maailmantalous ei saavuttanut kriisiä edeltävää tasoaan vuoden 2020 loppuun mennessä. Epidemian uudelleen kiihtyminen viivästyttää elpymistä vuoden 2021 loppupuoliskolle. Maailmantalous supistui 3,4 prosenttia vuonna 2020.

Euroopan talous supistui jälleen vuoden 2020 viimeisellä neljänneksellä. Voimakkaat rajoitustoimet eri maissa vähensivät aktiviteettia ja palveluiden kysyntää. Euroalueen kasvu jäi 6,8 prosenttiin.

Kansainvälinen yhteistyö lamaan tui hetkeksi pandemian ensi vaiheessa. Euroopan unioni järjestäytyi suhteellisen nopeasti ja kykeni myös merkittäviin päätöksiin, kuten pandemiasta toipumiseksi rakennettuun elvytyspakettiin. YK-järjestelmä ja sääntöpohjainen kansainvälinen järjestelmä yleisemminkin sekä diplomaattinen kanssakäyminen digitaalisin keinoin alkoi toipua ja sopeutua pandemiaoloihin. Rokotteiden kehittäminen tiiviissä kansainvälisessä yhteistyössä oli merkittävä näyttö kansainvälisen yhteisön kyvystä reagoida koronaviruskriisiin.

Kansainvälisissä suhteissa pandemia pikemminkin vahvisti jo meneillään olevia kehityskulkuja kuin muutti niitä voimakkaasti, mistä esimerkkinä voidaan pitää suurvaltakilpailua. Pandemia on korostanut sananvapauden, avoimen tiedonkulun, tieteen ja kansainvälisen yhteistyön merkitystä kaikkiin globaaleihin haasteisiin vastaamisessa.

Pandemiatilanteesta sekä sen pitkän aikavälin seurauksista ovat kärsineet eniten jo ennestään haavoittuvaan asemaan joutuneet ihmisryhmät. Kehittyneissä maissa talousvaikeudet, koulujen sulkeminen ja monien palvelujen katkeaminen vaikeuttivat eniten vähävaraisten ja jo aiemmin tukea tarvinneiden ihmisten elämää. Kehittyvissä maissa sairastuvuus jäi pelättyä vähäisemmäksi, mutta matkailun romahtaminen, kehitysyhteistyön vaikeutuminen, rajoitustoimet ja monet muut tekijät osuivat erityisesti köyhimpään väestöön. Muun muassa globaali aliravitsemus kääntyi kasvuun.

Pandemialla on ollut vaikutuksia myös ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja se on korostanut terveys- ja turvallisuuden huomioimista esimerkiksi kriisinhallintaoperaatioissa. Kriisinhallintaoperaatiot joutuivat rajoittamaan ja keskeyttämään toimintaansa pandemian vuoksi, mutta ovat sittemmin kyenneet palauttamaan toimintaansa.

Rokoteohjelmien käynnistyminen vuoden lopussa vahvisti toivoa pandemian saamisesta hallintaan. Toisaalta rokotteiden antaman suojan kestoon, niiden vaikutukseen tartuttavuuteen, koronaviruksen muuntumiseen ja rokoteohjelmien globaaliin läpivientiin sisältyi edelleen merkittäviä epävarmuustekijöitä.

1.4 Lainvalmistelu

1.4.1 Lainvalmistelun kehittäminen

Keskeisiksi lainvalmistelun kehittämisen keinoiksi on viime vuosina tunnistettu lainsäädännön suunnittelun ja johtamisen vahvistaminen. Kertomusvuonna julkaistiin ensimmäinen [hallituksen lainsäädäntöohjelma](#). Ohjelma sisältää tiedot hallitusohjelmaa keskeisesti toteuttavista sekä muista keskeisistä lainvalmisteluhankkeista vaalikaudella 2019–2023. Ohjelma hyväksyttiin 13.2.2020 ja

se päivitettiin helmikuussa 2021. Kertomusvuonna laadittiin myös kaksi eduskunnan istuntokautta kattava lainsäädäntösuunnitelma, jonka tarkoituksena on tehostaa lainsäädäntötyön suunnittelua sekä parantaa eduskunnan ja valtioneuvoston välistä yhteistyötä. Lainsäädäntösuunnitelma sisältää lyhyet kuvaukset istuntokausilla annettavista hallituksen esityksistä sekä arvion ajankohdasta, jolloin esitys annetaan eduskunnalle. Valtioneuvostotasoinen lainsäädäntösuunnitelma otettiin ensimmäisen kerran käyttöön vuonna 2019.

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelmaan sisältyy useita kirjauksia lainvalmistelun kehittämisestä, joista yksi on paremman sääntelyn kokonaisvaltaisen toimintaohjelman laatiminen. Toimintaohjelma hyväksyttiin elokuussa 2020 ja sen tavoitteena on parantaa lainvalmistelun laatua, suunnitelmallisuutta ja avoimuutta. Kehittämisen kohteita ohjelmassa ovat lainvalmistelun suunnitelmallisuus ja osaaminen, vuorovaikutus ja viestintä lainvalmistelussa, lainvalmistelun vaikutusten arviointi sekä teknologian ja digitalisaation hyödyntäminen lainvalmistelussa. Ohjelma sisältää myös valtioneuvostotasoinen jälkiarviointijärjestelmän luomisen, jota koskeva selvitys [Lainsäädännön jälkiarviointi ja sen merkitys: nykytilan analyysistä kehittämisehdotuksiin](#) valmistui alkuvuodesta 2021. Osana paremman sääntelyn toimintaohjelmaa käynnistettiin kertomusvuonna säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeiden uudistamistyö. Vaikutusten arviointia tukee myös oikeusministeriön joulukuussa 2020 asettama vaikutusten arvioinnin osaamisverkosto. Verkosto on pysyväisluonteinen rakenne, jonka tarkoitus on vahvistaa vaikutusarviointien ministeriörajat ylittävää tukea.

Valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimiva riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto antoi vuonna 2020 kymmenen lausuntoa, joista yhdeksän koski hallituksen esityksiä ja yksi U-kirjettä ja U-jatkokirjeitä. Lisäksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle annettiin yksi lausunto. Arviointineuvosto teki keväällä 2020 monen eurooppalaisen arviointineuvoston tavoin päätöksen olla ottamatta epidemian torjuntaan liittyviä kiireellisiä lakiesityksiä arvioitavaksi. Lainsäädännön arviointineuvosto on vuonna 2020 jatkanut työtään lainvalmistelun kehittämiseksi nostamalla keskusteluun vaikutusten arviointien tärkeyttä ja lainvalmistelun ongelmakohtia. Kansainvälinen yhteistyö arviointineuvostojen yhteisessä RegWatchEurope-verkostossa on ollut vireää. Lainvalmistelun kehittämistyöhön on osallistuttu esimerkiksi oikeusministeriön asettamassa lainsäädännön kehittämisen yhteistyöryhmässä. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot ja vuosikatsaukset on julkaistu [arviointineuvoston verkkosivuilla](#).

Perustuslakivaliokunta antoi 2.10.2020 [lausunnon](#) (PeVL 30/2020 vp), jossa se käsitteli perustuslaissa taatun eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumista. Selvityksen kohteena oli erityisesti tiedonsaantioikeuden toteutuminen lainsäädäntöasioissa, mutta myös tiedonsaannin sujuvuus keväällä 2020 poikkeusolojen vallitessa ja eduskunnan käsitellessä valmiuslain mukaisia perusoikeuksiin kaavoja toimivaltuuksia sekä eduskunnan informointi EU-asioissa.

Perustuslakivaliokunta toi lausunnossaan esiin, että eduskunnan tiedonsaantioikeus ei ole aina toteutunut perustuslain mukaisesti ja asiaan on jouduttu ottamaan kantaa myös valtioneuvostoon

kohdistuvassa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Valiokunta ilmaisi huolensa eduskunnan aseman turvaamisesta ylimpänä valtioelimenä poikkeusoloissa.

Perustuslakivaliokunta antoi 15.10.2020 [lausuntonsa](#) (PeVL 32/2020 vp) sen käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 137/2020 vp), jonka hallitus peruutti 22.10.2020. Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan kantaa erityisesti menettelyyn, jossa ministeriö muutti esitystään valiokuntiin toimitetulla muistiolla, jossa merkittävä osa esityksen säännöksistä oli kirjoitettu uudelleen. Muistiossa esitetyt lyhyet perustelut muutosehdotuksiin eivät perustuslakivaliokunnan mukaan täyttäneet lakiehdotuksen perusteluille asetettavia yleisiä laatuvaatimuksia.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan muun muassa, että käytäntö, jossa hallitus, tai yleensä esittelevä ministeriö, tekee suoraan muutosehdotuksia asiaa käsittelevälle valiokunnalle, on yleisesti torjuttu. Perustuslakia säädettäessä selvänä lähtökohtana oli, että hallitusaloitteiset merkittävät muutokset hallituksen esityksiin tulee toteuttaa perustuslain 71 §:n mukaisesti joko peruuttamalla hallituksen esitys ja antamalla kokonaan uusi esitys tai täydentämällä alkuperäistä esitystä antamalla uusi täydentävä esitys.

Perustuslakivaliokunta toi lisäksi esiin, että ministeriön omasta aloitteestaan tekemät muutosehdotukset hallituksen esitykseen ovat ongelmallisia myös perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisen tehtävän kannalta. Valiokunnan käsittelyn pohjana on eduskunnan lähetekeskustelun päätteeksi valiokunnalle lähettämä hallituksen esitys lakiehdotuksineen, ei ministeriön valtioneuvoston yleisistunnon ohittaen suoraan eduskunnan valiokunnalle toimittama asiakirja, johon sisältyy hallituksen esityksestä poikkeava lakiehdotus.

Perustuslakivaliokunnan esiin nostamia näkökohtia on valtioneuvostossa käsitelty eri yhteistyöelimissä, esimerkiksi lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmässä ja EU-asioiden komitean alaisessa oikeudelliset kysymykset -jaostossa. Ministeriöt ovat myös sisäisesti käyneet läpi perustuslakivaliokunnan esiin nostamia kysymyksiä. Valtioneuvosto on sitoutunut siihen, että eduskunnan tiedonsaantioikeus toteutuu.

1.4.2 Lainvalmistelun vuosi 2020

[Valmiuslaki ja sen nojalla annetut käyttöönotto- ja soveltamisasetukset](#)

Suomessa otettiin vuonna 2020 ensimmäistä kertaa käyttöön valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä ja poikkeuksellinen nykyisen valmiuslain mukainen poikkeusoloja koskeva kokonaisuus. Sotien jälkeen poikkeusolot on julistettu vain kerran aiemmin öljykriisin aikana (20.12.1973–31.5.1974).

Valtioneuvosto totesi 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomessa valitsevan valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdan mukaiset poikkeusolot ja valmiuslain nojalla annettiin

viranomaisille säännönmukaisista toimivaltuuksista poikkeavia toimivaltuuksia ja samalla myös rajoitti kansalaisten oikeuksia ja vapauksia.

Valmiuslaki edellyttää, että sen toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Toiseksi valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotolle on korkea kynnyks. Käyttöönottoa ei tule tehdä kevein perustein tai varmuuden vuoksi. Viranomaiset voidaan lisäksi oikeuttaa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia valmiuslain 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Näitä toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisilla tavoilla, jotka ovat oikeasuhtaisia ja välttämättömiä. Lisäksi tulee esittää kestävä perustelut sille, että toimivaltuuksien käytöllä voidaan saavuttaa hyväksyttävä tavoite.

Valmiuslaista otettiin keväällä käyttöön sen 86, 87, 88, 93, 94, 95–103, 109 ja 118 §. Valmiuslain toimivaltuudet koskivat varhaiskasvatusta, perusopetusta, lukioita, ammatillisia oppilaitoksia, korkeakouluja ja vapaata sivistystyötä, sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon alaa, työelämää sekä liikuttamisen rajoittamista Uudellamaalla. Kaikki valmiuslain nojalla annetut asetukset perustuivat valmiuslain 3 §:n 5 kohtaan, jonka mukaan käyttöönotto edellyttää vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavaa hyvin laajalle levinnyttä vaarallista tartuntatauti.

Opetuksen järjestämistä ja keskeyttämistä sekä työelvoitteita koskevien toimivaltuuksien käyttöä jatkettiin asetuksilla toukokuun puoleenväliin asti. Uudenmaan sulku toteutettiin liikkumisrajoituksia väestön suojaamiseksi koskevan toimivaltuuden käyttöönotolla. Sulku päätettiin kumoamisasetuksella huhtikuun puoleenvälissä. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toimintaa, sosiaali- ja terveystalveta ja terveydensuojelua, muun terveydenhuollon ohjaamista, palvelusuhteen ehdoista poikkeamista sekä irtisanomisoikeuden rajoittamista koskevien toimivaltuuksien käyttöä jatkettiin asetuksilla, kunnes valtioneuvosto totesi valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot päättyneiksi. Poikkeusolojen päättyminen ja valmiuslain toimivaltuuksien käyttöä koskevat kumoamisasetukset tulivat voimaan 16.6.2020. Yhteensä poikkeusolojen aikana annettiin 12 asetusta valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottamiseksi ja käytön jatkamiseksi, 11 niihin liittyvää soveltamisasetusta ja niiden jatkamisasetusta sekä kolme niihin liittyvää kumoamisasetusta. Soveltamisasetukset koskivat varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevia väliaikaisia rajoituksia, poikkeamia vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiin sekä poikkeamiin kiireettömän hoidon määrääjoista.

Muu lainvalmistelu

Myös muilta osin vuotta 2020 leimasivat koronaviruspandemian torjunnasta aiheutuneet sääntelytarpeet. Valtioapäivien 2020 aikana hallituksen esityksiä annettiin eduskunnalle kaikkiaan 264, joista 86 liittyi koronavirusepidemian hoitamiseen. Epidemian johdosta hallituksen esitysten valmistelu pitkittyi ja niiden antaminen siirtyi eteenpäin suunnitellusta.

Maaliskuun puolenvälin jälkeen eduskunnalle annettiin 86 koronavirusepidemian torjuntaan liittyvää hallituksen esitystä, joista 50 annettiin kevätistuntokaudella ja 36 syysistuntokaudella. Nämä esitykset kattoivat 136 lakiehdotusta, joista 101 liittyi väliaikaiseen lainsäädäntöön (ehdotuksia väliaikaisiksi lakimuutoksiksi, väliaikaisiksi laeiksi tai väliaikaisten lakien muuttamiseksi). Lisätalousarvioesityksiä annettiin seitsemän.

Hallitus käsitteli 9.6.2020 epidemiatilanteen edellyttämien toimien toimeenpanoa normaaliolojen lainsäädäntöä kehittämällä. Käsittelyn pohjana olivat [lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän](#) ja [valtioneuvoston kanslian selvitykset](#). Hallitus varautui selvityksessään koronavirustilanteen vaatimiin toimenpiteisiin normaaliolojen lainsäädäntöä kehittämällä. Myös valmiuslain uudelleen käyttöönottoa selvitettiin.

Normaalilainsäädäntöä kehittämällä ja määräaikaaisilla poikkeuksilla on vastattu koronavirusepidemiasta johtuvan akuutin kriisin aiheuttamiin ongelmiin ja luotu edellytyksiä yhteiskunnan toimivuudelle pandemiaolosuhteissa. Lainsäädäntömuutokset ovat liittyneet seuraaviin kokonaisuuksiin:

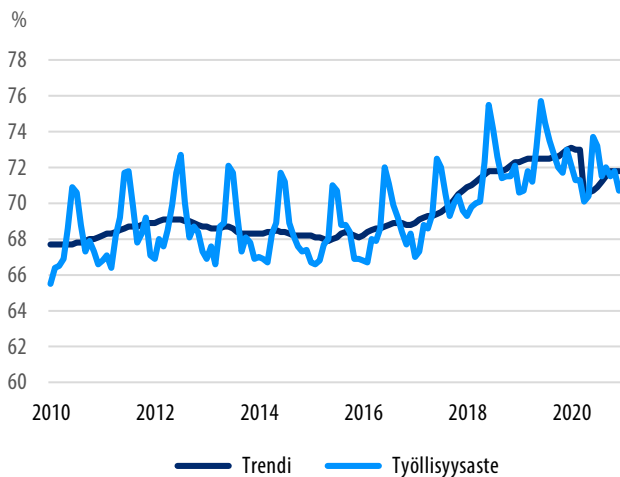
- työmarkkinat ja sosiaaliturva
- yritysten toimintaedellytykset (tuet, rahoitus)
- julkinen talous (valtio ja kunnat)
- elinkeinovapauden rajoittaminen (ravitsemisliikkeet, mahdollisuus yksityisten tilojen sulkemiseen)
- epidemian hallinta (Koronavilkku-mobiilisovellus, testausten Kela-korvattavuus)
- lääkehuolto
- peruskoulutus, ammatti- ja korkeakouluopetus
- kausityövoiman saatavuuden varmistaminen
- liikenne

Lisäksi on säädetty määräaikaaisia muutoksia erilaisiin hallinnollisiin käsittelyaikoihin ja muihin määräaikoihin oikeusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonaloilla.

Lait on lähtökohtaisesti säädetty määräaikaaisina. Lait ovat tyypillisesti olleet voimassa kesäkuun tai joulukuun loppuun. Epidemian pitkittyessä määräaikaisten säädösten voimassaoloa on jatkettu tai ne on annettu uudelleen. Vuoden 2021 alussa on käynnistetty useamman määräaikaisen säännöksen jatkamisen valmistelu.

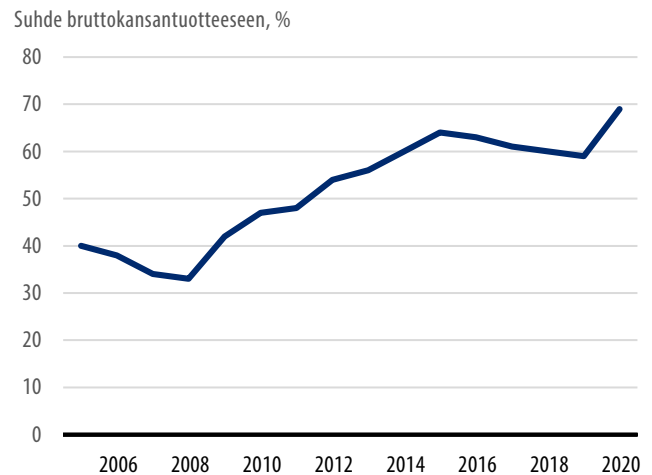
2 Hallitusohjelman toimeenpano

Työllisyysaste ja työllisyysasteen trendi, 15–64-vuotiaat



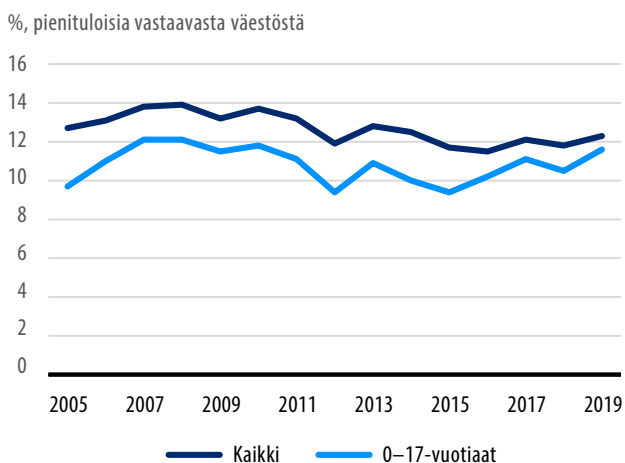
Tavoite: Työllisyysaste nostetaan 75 prosenttiin ja työllisten määrä vahvistuu vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä.

Julkisyhteisöjen velka



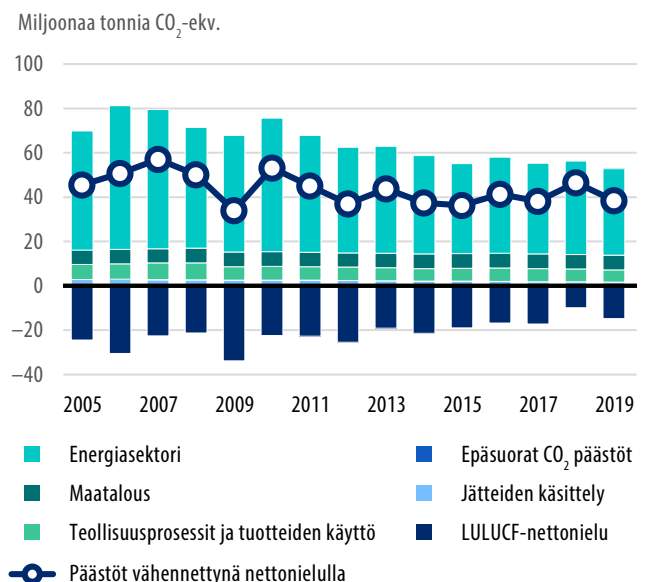
Tavoite: Normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa vuonna 2023 ja julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys.

Lapsiperheköyhyys



Tavoite: Eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät.

Kasvihuonekaasupäästöt ja nielujen poistuma



Tavoite: Hiilineutraali Suomi 2035 mennessä.

2.1 Kestävän talouden Suomi

2.1.1 Julkisen talouden kestävyys

Pääministeri Marinin hallitusohjelman talouspolitiikan päämääränä on hyvinvoinnin lisääminen. Tällä tarkoitetaan ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää talouskasvua, korkeaa työllisyyttä ja kestävä julkista taloutta. Tavoitteena on, että normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa vuonna 2023. Koronaviruksen aiheuttama kriisi vauhditti valtion velkaantumista ja loi tarpeen täsmentää hallitusohjelman tavoitteita julkisen talouden pidemmän aikavälin vakauttamisesta. Kertomusvuonna valmisteltiin julkisen talouden kestävyystiekarttaa, jossa on määritelty eri toimenpiteiden potentiaali pienentää kestävyysvajetta. Kesäkuussa 2020 hallitus linjasi, että tavoitteena on vakauttaa julkisen talouden velka suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosikymmenen loppuun mennessä. Hallitus täsmensi edelleen syyskuussa 2020 tekevänsä hallituskauden aikana taloutta vahvistavia työllisyystoimia, joiden tavoitteena on saavuttaa 80 000 lisätyöllisen työllisyysvaikutukset.

Suomen ja kansainvälisen talouden näkymät heikentyivät nopeasti alkuvuoden 2020 aikana. Koronavirustilanteen puhkeaminen johti kansainvälisen talouden taantumaan, tuotannon häiriöihin ja kysynnän vähenemiseen. Talouspolitiikan avulla lievennettiin vuonna 2020 tuotantoon ja kysyntään kohdistuvia epäsuotuisia vaikutuksia. Hallitus päätti laajoista toimista, joilla turvataan työpaikkoja ja ihmisten toimeentuloa sekä helpotetaan yritysten taloustilannetta koronaviruksesta aiheutuissa vaikeuksissa.

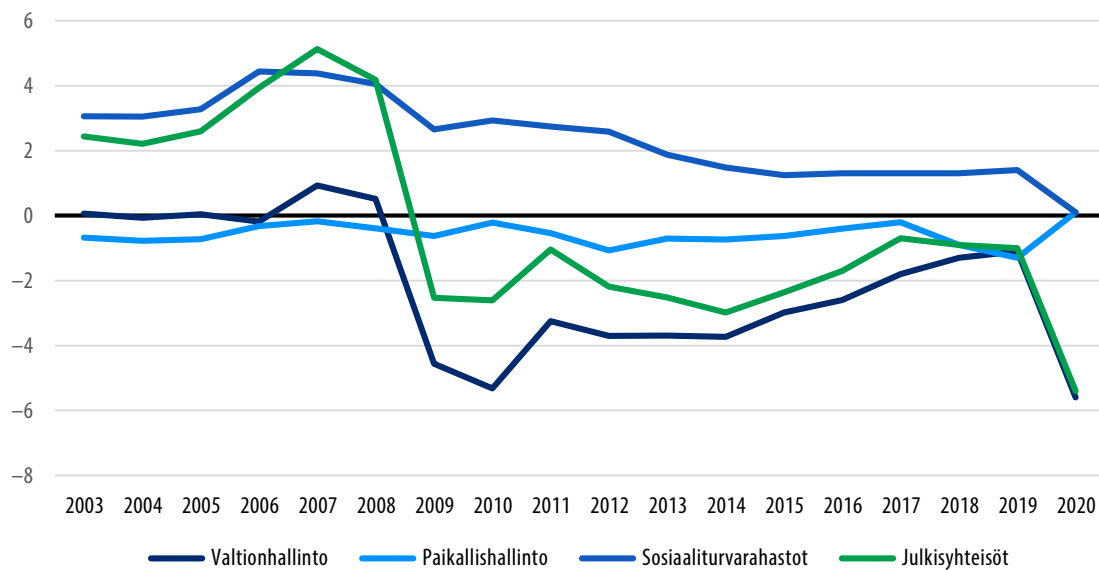
Elvytystoimien rinnalla on ollut välttämätöntä päättää myös rakenteellisista toimista, joilla Suomi palautetaan kriisin jälkeen kestävä kasvun, korkean työllisyyden ja kestävä julkisen talouden uralle. Hallitus valmistelee tavoitteeseen pääsemiseksi toimenpiteitä, jotka vahvistavat työllisyyttä, talouskasvun edellytyksiä ja kilpailukykyä sekä hillitsevät julkisten menojen kasvua. Hallitusohjelma sisältää monia kestävyyttä vahvistavia toimenpidekokonaisuuksia ja näiden toimenpidekokonaisuuksien valmistelua on jatkettu. Tulevien vuosien finanssipolitiikan peruslinjaukset päätetään samalla kun julkisen talouden kestävyystiekartta viimeistellään.

Julkisen talouden alijäämä pienentyi koronavirusepidemiaa edeltäneen hyvän suhdannetilanteen ja toteutettujen sopeutustoimien tukemana, mutta alijäämä ei poistunut edes korkeasuhdanteen aikana. Epidemia kasvatti merkittävästi julkisen talouden alijäämää ja velkaantumista. Finanssipolitiikan liikkumavaraa rajoittaa se, että julkinen talous on rakenteellisesti alijäämäinen.

Väestön ikääntyminen jatkui kasvattaen julkisia menoja. Eläkeläisten määrän kasvu on lisännyt eläkemenoja ja pienentänyt työeläkelaitosten ylijäämää jo usean vuoden ajan. Terveystalouden ja hoivamenojen kasvu heikentää puolestaan erityisesti paikallishallinnon rahoitusasemaa tulevina vuosina. Myös työikäisen väestön määrän väheneminen heikentää talouden kasvumahdollisuuksia ja julkisten palveluiden ja etuuksien rahoitusta. Menojen arvioidaan kasvavan pitkällä aikavälillä tu-
loja nopeammin, minkä vuoksi julkisessa taloudessa on kestävyysvaje.

Koronavirusepidemian seurauksena työllisyys kääntyi selvään laskuun. Vuoden 2020 työllisyysaste laski 71,6 prosenttiin. Työttömyys kasvoi ja lomautettujen määrä kääntyi jyrkkään nousuun vuoden toisella neljänneksellä. Loppuvuotta kohden työllisyys on parantunut, mutta on edelleen kriisiä edeltävää tasoa alempana.

Kuvio 4. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämät, prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.



Hallitus valmisti tiekartan, joka vie Suomen polulle kohti hiilineutraaliustavoitetta sosiaalisesti ja alueellisesti oikeudenmukaisella tavalla. Samalla edelläkävijyys ilmastotoimissa luo mahdollisuuksia suomalaiselle teollisuudelle ja työntekijöille koko Suomessa.

2.1.2 Verotus muuttuvassa maailmassa

Hallitus on ohjelmassaan linjannut, millaisia tavoitteita verotuksen osalta tullaan toteuttamaan hallituskauden aikana. Tavoitteena on varmistaa hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohja digitaalisessa ja nopeasti kehittyvässä maailmantaloudessa. Samalla on tärkeää pyrkiä tiivistämään veropohjaa, mikä mahdollistaa matalat verokannat ja tasapuolisen verotuksen. Hallituksen ilmastotavoitetta palvelemaan valmistellaan kestävä verotuksen tiekartta, johon kuuluu energiaverotuksen ja liikenteen verotuksen uudistus, kiertotalouden edistäminen sekä päästöihin perustuvan kulutusverotuksen selvittäminen. Ilmastotavoitteiden toteutumista edistetään myös EU-tason verouudistuksissa.

Hallituksen mukaan verotuksen tulee edistää työllisyyttä ja yrittämistä, ja myös kansalaisten terveyden parantamiseen pyritään vaikuttamaan verotuksella. Kiinteistöverouudistuksen tavoitteena on

saada sekä maapohjan että rakennusten verotusarvot heijastamaan käypiä arvoja nykyistä paremmin. Maakuntavero on ollut selvitettävänä parlamentaarisessa maakuntaverokomiteassa.

Vuonna 2020 vahvistettiin julkisen sektorin rahoituspohjaa useilla verotoimenpiteillä, jotka kasvattivat verotuottoa yhteensä noin 550 miljoonaa euroa. Niin kutsutun solidaarisuusveron voimassaoloa jatkettiin vuoteen 2023 saakka, asuntolainan korkovähennysoikeutta pienennettiin ja kotitalousvähennystä supistettiin. Lisäksi vuonna 2020 tulivat voimaan tupakkaveron, virvoitusjuomaveron ja liikenteen polttoaineiden veronkorotukset.

Välillisten verojen kiristysten korvaamiseksi pieni- ja keskituloisten ansiotuloverotusta kevennettiin. Erityistä asiantuntemusta omaavien henkilöiden Suomeen tulon edistämiseksi vakinaistettiin niin sanottu avainhenkilölaki ja alennettiin avainhenkilöiden veroprosenttia. Nämä toimenpiteet vähensivät julkisen sektorin verotuottoa vuonna 2020 noin 205 miljoonaa euroa.

Osana kestävän verotuksen tiekartan valmistelua vuonna 2020 valmistui energiaverotuksen uudistamista selvittävän työryhmän loppuraportti sekä liikenteen verotuksen uudistamista selvittävän työryhmän väliraportti.

2.2 Kestävä kehitys

Kestävässä kehityksessä on kyse ihmisten hyvinvoinnin turvaamisesta maapallon kantokyvyn rajoissa. Suomi on sitoutunut globaalin kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda2030:n tavoitteiden saavuttamiseen 2030 mennessä. Pääministeri Marinin hallituksen ohjelma rakentuu kestävälle kehitykselle. Hallitusohjelman strategiset kokonaisuudet ohjaavat hallituksen työtä Agenda2030:n tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto antoi [selonteon Agenda2030:n](#) toteuttamisesta eduskunnalle (VNS 3/2020 vp) lokakuussa 2020. Selonteossa kuvataan hallituksen toimet kestävän kehityksen tavoitteiden edistämässä, toimeenpanoa ohjaavat politiikkaperiaatteet, toimeenpanon seuranta ja arviointi sekä organisointi.

Pääministeri Marin antoi [Suomen Agenda2030 -maaraportin](#) heinäkuussa 2020 YK:n kestävän kehityksen korkean tason seurantakokouksessa. Maaraportin ydin on viranomaisten ja yli 50 järjestön yhdessä tuottama edistymisen arviointi kunkin 17 kestävän kehityksen tavoitteen osalta.

Valtioneuvosto aloitti vuoden 2020 lopussa työn Agenda2030-tiekartan laatimiseksi. Tiekartassa määritellään, mitä Suomessa tulisi tehdä kansallisella tasolla kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Agenda2030-tiekartta valmistellaan vuoden 2021 aikana yhdessä sidosryhmien kanssa. Suomen työ Agenda2030:n toimeenpanossa sekä Suomen YK:lle antama maaraportti saivat vuoden aikana kiitosta YK:ssa ja sen jäsenmaista.

Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvauksissa liitteessä 1 raportoidaan tarkemmin hallinnonaloille talousarvion laatimisen yhteydessä asetettujen kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumisesta.

2.2.1 Kestävän kehityksen tila Suomessa kansainvälisten arvioiden valossa

Suomi ja muista Pohjoismaista Ruotsi ja Tanska ovat kärjessä kestävän kehityksen toimintaohjelman Agenda2030 tavoitteiden globaalissa toteuttamisessa. ([Sustainable Development Solutions Network \(SDSN\)](#) , [Bertelsmann-säätiö](#)). Kansainvälisten raporttien mukaan Suomi on jo saavuttanut tai saavuttamassa ne Agenda2030:n tavoitteet, jotka liittyvät köyhyyden vähentämiseen, terveyteen, koulutukseen, veteen ja energiaan, eriarvoisuuden vähentämiseen sekä rauhaan ja oikeusvaltion. Suomen suurimmat haasteet liittyvät ilmastomuutokseen, kulutus- ja tuotantotapoihin, luonnon monimuotoisuuteen sekä kehitysyhteistyörahoituksen tasoon. Eurostatin vuosittainen [indikaattoriraportti](#) sekä OECD:n laatima [vertailuraportti](#) tukevat näitä havaintoja.

Pohjoismaisessa vertailussa Suomi pärjää Ruotsia ja Tanskaa huonommin erityisesti sukupuolten välisessä palkkatasa-arvossa, asukasluvuun suhteutetuissa hiilidioksidipäästöissä, koulutuksen tai työn ulkopuolella olevien nuorten määrässä sekä kehitysrahoituksen määrässä. Globaalin vastuun toteuttaminen ja kulutus- ja tuotantotapojen muutostarpeet ovat kaikille Pohjoismaille yhteisiä kehityskohteita.

2.2.2 Kestävän kehityksen tila Suomessa

Kansallisen kestävän kehityksen politiikan kokonaisarvio Polku 2030 määritti vuonna 2019 Suomen kestävän kehityksen vahvuuksiksi osaamisen ja yhteiskunnan vakauden. Vahvistamista vaativiksi sisältökysymyksiksi tunnistettiin energiajärjestelmän kestävyys, metsien kestävä käyttö, vesiekosysteemin kestävyys, kestävä ruokajärjestelmä sekä yhteiskunnallisen osallisuuden ja yhdenvertaisuuden vahvistaminen ja suomalaisten kulutuksen globaali jalanjälki. Myös Suomen kestävän kehityksen asiantuntijaneeli Kestävyyspaneeli on tunnistanut [kuusi muutospolkua](#) kestävän kehityksen vauhdittamiseksi. Nämä muutospolut kattavat luonnonvarat ja luonnonjärjestelmät, ruokajärjestelmät, kaupunkiseudut, energiakysymykset, hyvinvoinnin ja talouden.

Agenda2030-tiekarttatyötä pohjustamaan tuotettiin [esiselvitys](#), jossa arvioitiin Agenda2030 alatavoitteiden toteutumismahdollisuuksia.

Kansallisesti kestävän kehityksen tilaa seurataan seuraavien kymmenen seurantakorin ja reilun neljänkymmenen indikaattorin avulla:

1 Luonnon ja ympäristön tila

Luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen jatkuu. Keväällä 2019 julkaistussa laaja-alaisessa kansallisessa arviossa 11,9 prosenttia eliölajeista arvioitiin uhanalaisiksi. Vuonna 2020 julkaistun biodiversiteettipolitiikan arvioinnin mukaan suurimpia monimuotoisuuteen kohdistuvia paineita ovat metsätalous, maatalous, rakentaminen sekä saastuminen ja ilmastonmuutos. Vesistöjen rehevöityminen on lieventynyt pahimmin kuormitetuilla alueilla, kun pistemäisten kuormituslähteiden päästöjä on vähennetty tehokkaamman vesienpuhdistuksen avulla. Jokien Itämereen kuljettamat ravinnemäärät ovat kuitenkin pysyneet 1970-luvulta nykypäivään melko samanlaisina. Ilmanlaatu on Suomessa kansainvälisesti vertaillen hyvä.

2 Resurssiviisas talous ja hiilineutraali yhteiskunta

Vuonna 2019 Suomen kasvihuonekaasupäästöt vähenivät 6 prosenttia vuoteen 2018 verrattuna. Eniten päästöjen laskuun vuonna 2019 vaikuttivat maakaasun ja turpeen kulutuksen väheneminen, joka edellisenä vuonna oli kasvanut. Suomi on vähentänyt päästöjään vuoden 1990 tasoon nähden noin 26 prosenttia.

Uusiutuvan energian käytössä Suomi on EU-maista toisena 41 prosentin osuudellaan.

3 Julkiset hankinnat ja kuluttaminen

Suomalaisten kulutuksen keskimääräinen hiilijalanjälki oli vuonna 2016 noin 10,3 tonnia vuodessa. Kolme neljäsosaa suomalaisten kulutuksen hiilipäästöistä aiheutuu asumisesta, liikkumisesta ja ravinnosta. Julkisiin hankintoihin käytetään vuosittain 30–35 miljardia euroa. Julkisten hankintojen hiilijalanjälki oli vuonna 2015 8,3 miljoonaa tonnia.

4 Asuminen ja yhdyskunnat

Asumista ja yhdyskuntia muuttavat väestön ikääntyminen, kaupungistuminen ja ilmastonmuutos. Ikääntyneistä yhä useampi asuu omassa kodissaan, yli 75-vuotiaista kotonaan asuu jo yli 90 prosenttia. Korkeat asumiskustannukset rasittavat erityisesti vuokralla asuvia, pienituloisia, yksin asuvia, yksinhuoltajia sekä pääkaupunkiseudulla asuvia. Pienituloisimman viidenneksen asumismenojen osuus kulutusmenoista on kolmessakymmenessä vuodessa (1985–2016) kasvanut 14 prosenttia.

5 Terveiden edellytykset

Suomalaisten koettu elämänlaatu on korkealla tasolla. Koettu elämänlaatu korreloi sosiaalisen ja taloudellisen aseman kanssa: parempiosaisilla on parempi koettu elämänlaatu. Alueiden ja väestöryhmien välillä on suuria terveys- ja hyvinvointieroja. Etelä- ja länsisuomalaiset ovat terveempiä kuin itä- ja pohjoissuomalaiset. Ylipaino yleistyy kaikissa väestöryhmissä, eniten nuorten miesten

keskuudessa. Lihavuus on riskitekijä useille sairauksille ja huonontaa elämänlaatua ja toimintakykyä. Lähisuhdeväkivalta uhkaa erityisesti naisia.

6 Yhteiskunnallinen eriarvoisuus

Tuloerojen ja pienituloisuuden kasvu näyttää Suomessa pysähtyneen, mutta erot ovat edelleen suuremmat kuin 1990-luvulla. Tuloerot Suomessa ovat kuitenkin EU-maiden pienimpiä. Varallisuuserot ovat kasvaneet tällä vuosikymmenellä ja myös vuoden 2008 talouskriisin jälkeen. Pitkäaikaista toimeentulotukea saavien määrä laski vuonna 2019 muissa kuin yli 65-vuotiaiden ikäryhmässä. Koronavirusepidemia on kuitenkin muuttanut tilannetta, ja vuoden 2020 kevätkuukausina tukea sai useampi henkilö kuin vuoden 2019 kesäkuukausina.

7 Syrjäytyminen ja yhteiskunnallinen osallisuus

Nuorten syrjäytymisriskejä on viime vuosina onnistuttu vähentämään. Työn tai koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten määrä on lievästi vähentynyt viime vuosina. Nuorten kokemus yksinäisyys on vähentynyt pitkällä aikavälillä, mutta viime vuosina myönteinen kehitys näyttää pysähtyneen. Suomi menestyy hyvin korruptiota ja lehdistönvapautta koskevissa vertailuissa. Äänestysaktiivisuus 2019 eduskuntavaaleissa kasvoi kaksi prosenttia verrattuna edellisiin eduskuntavaaleihin.

8 Työelämä, laatu ja muutos

Vuonna 2019 työllisyys oli kasvanut 74,1 prosenttiin, alityöllisyys kääntynyt laskuun ja työssäoppiminen yleistynyt. Pitkään jatkunut heikko tuottavuuskehitys heikentää kuitenkin Suomen työelämän pitkän aikavälin kestävyyttä, ja työntekijöiden henkinen kuormitus on kasvanut. Vaikka kansainvälisesti vertaillen moni asia on suomalaisten työelämässä kestävällä pohjalla, naisten ja miesten välinen palkkaero on suurempi kuin EU-maissa keskimäärin eikä kapene toivottua vauhtia. Koronavirusepidemia uhkaa laajasti työelämän laatua ja kestävyyttä.

9 Koulutus ja osaamisen kehittäminen

Suomalaisten koulutustaso on hienoisessa nousussa, mutta hidasta suhteessa keskeisiin verrokkeihin. OECD:n mittaamassa suomalaisten nuorten osaamistason kehityksessä on huolestuttavia piirteitä, samoin kuin aikuisten osallistumisessa osaamisen kehittämiseen. Kirjastot ovat suomalaisille tärkeä kulttuuripalvelu ja digitaaliset käynnit ovat jatkuvasti kasvussa. TKI-panostukset ovat pitkän laskevan kauden jälkeen kääntyneet nousuun. Huolestuttavia kehityskulkuja on havaittavissa muun muassa aikuisten koulutukseen osallistumisessa ja nuorten PISA-tuloksissa.

10 Globaali vastuu ja johdonmukaisuus

Suomi käytti vuonna 2019 kehitysyhteistyöhön 1 007 miljoonaa euroa. BKTL-osuuden vuosimuutos kääntyi nousuun edellisten vuosien laskun jälkeen. Suomi vie globaalia ympäristöteknologiaa ja palveluita sekä panostaa merkittävästi innovaatioihin muun muassa kiertotalouden alueella. Näiden tuotteiden ja palveluiden vienti tuo globaalitasolla kestävän kehityksen hyötyjä. Suomen osallistujamäärä siviilikriisinhallintaoperaatioihin on väkilukuun nähden EU-maista suurin. Osallistujista noin 40 prosenttia on naisia. Suomalaisten kulutuksen globaaleja vaikutuksia tunnetaan huonosti.

2.2.3 Kansalaisraadin näkemys Suomen kestävän kehityksen tilasta

Tammikuussa 2021 kolmatta kertaa järjestetty kestävän kehityksen kansalaisraati keräsi noin 500 suomalaista arvioimaan Suomen kestävän kehityksen nykytilaa ja viimeaikaista kehitystä noin viiden vuoden ajalta. Useiden sosiaalista kestävyyttä kuvaavien teemojen osalta raatilaiset pitivät Suomen nykytilannetta ja viimeaikaista kehitystä hyvänä. Muun muassa työssä oppiminen, aikuiskoulutukseen osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet työssä arvioitiin hyviksi, kuten myös suomalaisten koulutustaso, koettu elämänlaatu ja nuorten aikuisten tyytyväisyys elämään. Huolta raatilaissa puolestaan herättivät kokemukset työn rasittavuudesta, sukupuolten palkkaero, psyykkinen kuormittuneisuus, nuorten kokemukset syrjinnästä ja yksinäisyydestä sekä pienituloisten suuret asumismenot. Näissä asioissa Suomen nykytilanne ja viimeaikainen kehitys arvioitiin huonoiksi. Nuorten lukutaito arvioitiin asiaksi, jossa Suomen nykytilanne on hyvä, mutta viimeaikainen kehitys huolestuttava. Ympäristöllisen kestävyuden osalta raatilaiset pitivät hyvänä Suomen nykytilannetta ja viimeaikaista kehitystä muun muassa puuston määrän, uusiutuvan energian osuuden sekä ilmanlaadun osalta. Huonoksi nykytila ja viimeaikainen kehitys arvioitiin puolestaan muun muassa luonnon monimuotoisuuden tilan, ympäristölle haitallisten tukien määrän, jokien ravinnekuorman, luonnonvarojen kulutuksen, yksityisen kulutuksen hiilijalanjäljen ja henkilöliikenteen hiilidioksidipäästöjen osalta. Suomen kasvihuonekaasupäästöjen osalta nykytila arvioitiin lievästi huonoksi, mutta viimeaikainen kehitys selvästi positiiviseksi.

2.3 Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi

2.3.1 Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa

[Ilmastolain uudistusta](#) valmisteltiin vuonna 2020. Ilmastolakiin päivitetään hallitusohjelman tavoite hiilineutraaliudesta vuoteen 2035 mennessä. Myös vuoden 2050 päästövähennystavoitetta kiristetään ja lakiin lisätään hiilineutraaliuspolkua vastaavat päästövähennystavoitteet vuosille 2030 ja 2040. Näiden tavoitteiden mukaisista toimenpiteistä linjataan samaan aikaan valmisteltavissa [uudessa kansallisessa ilmasto- ja energiastrategiassa](#), [keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa](#) (KAISU) ja [maankäyttösektorin ilmasto-ohjelmassa](#). Eri sektoreiden toimet kootaan selontekona eduskunnalle annettavaan kansalliseen ilmasto- ja energiastrategiaan.

Hallitusohjelmaan perustuvaa [energiaverotuksen uudistamista](#) valmisteltiin vuonna 2020 työryhmissä. Työn pohjalta tehdyt lainsäädäntömuutokset tulevat voimaan vaiheittain vuoden 2021 alusta. Myös [liikenteen verouudistuksen](#) valmistelua jatkettiin. Hankkeiden tavoitteena on tukea hallituksen ilmastopoliittisten tavoitteiden toteuttamista.

Vuoden 2021 alusta tehtiin myös [verotuksellisia muutoksia](#). Täyssähköisten työsuhdeautojen verotusarvoa alennettiin 170 eurolla kuukaudessa. Määräaikainen verotuki on voimassa vuosien 2021–2025 verotuksessa. Lisäksi työnantaja voi tarjota sähköauton latausedun verottomasti vuosina 2021–2025. Työsuhdematkalippu säädettiin verovapaaksi tuloksi 3 400 euroon saakka vuodessa. Joukkoliikenteen osuus liikkumispalvelupaketista säädettiin työsuhdematkalipuksi vastaavasti kuin joukkoliikenteen lipun tarjoaminen erikseen. Työsuhdepolkupyöräetu säädettiin verovapaaksi eduksi 1 200 euroon asti vuodessa.

Fossiilisista polttoaineista luopumista edistetään ja tuetaan useiden keinojen avulla, joista merkittävä osa on jo toimeenpantua. Keväällä 2020 annettiin valtioneuvoston asetus [investointituesta kivihiilen energiakäyttöä korvaaville hankkeille](#). Ensimmäiset investointitukipäätökset kivihiiltä korvaaville hankkeille tehtiin joulukuussa 2020. Tukea myönnettiin muuhun kuin polttoon perustuville kaukolämpöä tuottaville tuotantolaitoshankkeille. Hallituskauden aikana on myös lisätty panoksia energiatukeen, jolla tuetaan muun muassa puhtaan teknologian ratkaisuja, energiatehokkuutta, päästöttömiä energiantuotantomuotoja sekä energian varastointiratkaisuja.

Syksyllä 2020 avattiin [avustusjärjestelmät öljylämmityksestä luopumiseen](#) niin pientaloille kuin kuntien kiinteistöille. Vuoden loppuun mennessä avustushakemuksia saatiin 8945 kappaletta, joista ehdittiin tehdä myönteisiä päätöksiä 2792 ja kielteisiä 133 kappaletta. Pientaloille kohdistetun avustusjärjestelmän odotetaan nykyisillä määrärahoilla tukevan noin 10 000 pientalon siirtymistä öljylämmityksestä muihin lämmitysmuotoihin, mikä vastaisi noin 56 kt hiilidioksidipäästövähennystä taakanjakosektorille. Lisäksi vuoden 2020 alussa tuli voimaan [valtioneuvoston asetus asuinrakennusten energia-avustuksista](#) vuosina 2020–2022, jonka perusteella myönnettiin avustuksia vuoden 2020 aikana yhteensä 26,2 miljoonaa euroa.

Kesällä 2020 valmistuneet teollisuuden ja muiden toimijoiden toimialakohtaiset [vähähiilisyyshiekartat](#) tarjoavat valtionhallinnolle arvioita toimialojen odotettavasta kehityksestä. Tiekartat osoittavat, että hallituksen tavoite hiilineutraalista Suomesta 2035 on teollisuuden ja muiden toimialojen osalta saavutettavissa olemassa olevilla tai näköpiirissä olevilla teknologioilla ja että investointiympäristö on suotuisa. [Ympäristöministeriön vähähiilisen rakentamisen tiekartan](#) toteutusta on jatkettu osana [maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta](#) tavoitteena kytkeä rakennusten hiilijalanjälki rakentamisen säädoshojaukseen vuoteen 2025 mennessä.

[Ilmastopoliittikan pyöreä pöytä](#) puolestaan luo yhteistä ymmärrystä eri yhteiskunnan toimijoiden kesken siitä, miten Suomessa voidaan siirtyä hiilineutraaliin yhteiskuntaan oikeudenmukaisesti ja

nykyistä nopeammalla aikataululla. Pyöreä pöytä on kokoontunut tiheästi pääministerin johdolla helmikuusta 2020 asti.

Maankäyttösektorilla päästöjen vähentämisen lisäksi myös hiilinielujen ja -varastojen ylläpitäminen ja vahvistaminen on tärkeää. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi [maa- ja metsätalousministeriössä käynnistettiin maankäyttösektorin ilmastotoimenpidekokonaisuus](#). Hallitusohjelman mukainen maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma valmistellaan vuoden 2021 aikana. Ilmastotoimenpidekokonaisuudessa käynnistetyt toimet liitetään osaksi suunnitelmaa. Lisäksi päivitettiin [metsähallituksen omistajapoliittiset linjaukset](#) siten, että metsähallituksen metsätaloudessa panostetaan lisää aktiiviseen luonnonhoitoon, ilmastokestävyyteen sekä virkistyskäytön huomiointiin. Metsähallituksen tulouttamisvaatimuksia lasketaan vuosittain 8–15 miljoonaa euroa, jotta eri tavoitteita voitaisi sovittaa yhteen entistä paremmin ja monimuotoisuuden lisääminen olisi mahdollista. Valtion maita hoidetaan niin, että ne toimivat lisääntyvinä hiilinieluinä ja hiilivarastoina lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

[Kansalliset tavoitteet julkiselle puurakentamiselle](#) määriteltiin sidosryhmien kanssa ja julkaistiin syyskuussa 2020. Tavoitteet on asetettu puun osuudelle kaikesta julkisesta uudisrakentamisesta sekä rakennusmääriltään merkittävimmille rakennustypeille. Puurakentamisen tavoite kaikesta julkisesta uudisrakentamisesta on 31 prosenttia vuonna 2022 ja 45 prosenttia vuonna 2025.

[Suomen pitkän aikavälin korjausrakentamisen strategia](#) on valmistunut. Strategia koskee vuoden 2020 alkuun mennessä valmistuneita asuin- ja palvelurakennuksia, joita on yhteensä 1,4 miljoonaa. Strategian toimeenpanon tiekartta laaditaan vuoden 2021 aikana.

[Rakennusten energiatehokkuusdirektiivin](#) mukaiset uudet säännökset on sisällytetty rakentamista koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön vuonna 2020. Säännöksiin kuuluu muun muassa kansallinen velvoite rakentaa sähköautojen latausinfrastruktuuri taloyhtiöiden ja liikehuoneistojen suurten remonttien yhteydessä. Vuonna 2020 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA jatkoi [tukea asuinkiinteistöjen muutostöille, joita sähköautojen latausinfra edellyttää](#). Avustuksen menekki kasvoi vuoden loppupuolella niin suureksi, että avustukseen käytössä ollut määräraha loppui kesken. Vuoden 2020 aikana myönnettyillä avustuksilla on tuettu noin 4000 latausvalmiuden toteuttamista.

Rakennuslalle on valmistunut vuonna 2020 [vähähiilisen rakentamisen tiekartta](#). Tiekartassa on selvitetty Suomen tasolla rakentamisen ja rakennetun ympäristön vuosittainen hiilijalanjälki, päästövähennyskeinot ja niiden edellytykset ja luotu skenaariot tulevaisuuteen vuoteen 2050 saakka. Tiekartassa on esitetty päästötavoitteet vuosille 2025, 2030, 2035, 2040, 2045 ja 2050 – seuraten Suomen hiilineutraalisuustavoitetta 2035 ja sen jälkeen tähtäimessä olevaa hiilinegatiivisuustavoitetta.

2.3.2 Luonnon monimuotoisuus

Luonnonsuojelulaki on yksi tärkeimmistä keinoista turvata Suomen luonnon monimuotoisuutta. [Lain uudistuksen](#) tavoitteena on turvata entistä paremmin lajeja, luontotyyppejä sekä luonnon tarjoamia tärkeitä palveluja. Uudistus aloitettiin vuoden 2020 alussa ja sen tulisi valmistua vuoden 2021 lopussa. Osana uudistusta valmistuu jo alkuvuodesta 2021 laki rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta. Lain tavoitteena on selkeyttää korvauksen myöntämiseen, maksamiseen ja valvontaan liittyviä menettelyjä sekä kehittää vahinkojen ennaltaehkäisyä. Luonnonsuojelulain nojalla suojellut luonnonsuojelualueet vapautettiin vuodesta 2021 alkaen kiinteistöverosta.

Luonnon monimuotoisuuden ja luonnon tarjoamien elintärkeiden ekosysteemipalvelujen turvaamiseksi valmistuu keväällä 2021 [Helmi-elinympäristöohjelma](#), joka ulottuu vuoteen 2030. Hallitus on jo osoittanut merkittäviä lisäresursseja luonnonsuojeluun, muun muassa Helmi-ohjelman konkreettisiin suojelu-, ennallistamis- ja luonnonhoitotoihin, jotka on aloitettu vuonna 2020. Esimerkiksi soita on suojeltu jo lähes 5 600 hehtaaria ja ennallistettu noin 1 800 hehtaaria. Vuonna 2020 järjestettiin ensimmäinen Kunta-Helmi-erityisavustushaku, jonka kautta kuntien monimuotoisuutta edistäviä töitä Helmi-ohjelman elinympäristöissä on avustettu noin kolmella miljoonalla eurolla.

Talousmetsien monimuotoisuutta on edistetty vahvistamalla [METSO-ohjelman](#) toimeenpanoa, vahvistamalla tietämystä monimuotoisuutta parantavista toimenpiteistä Monimetsä-hankkeen kautta, kehittämällä luontolaadun seurantamenetelmiä ja huomioimalla monimuotoisuus metsätalouden uuden kannustejärjestelmän suunnittelussa. Samoin on lisätty Metsähallituksen monikäyttömetissä luonnonhoitotoimenpiteiden ja jatkuvapeitteisen metsänkäsittelyn määrää keväällä 2020 vahvistettujen omistajapolitiittisten linjausten mukaisesti.

Vaelluskalojen elinympäristöjä parantava [Nousu-ohjelma](#) tukee vaelluskalojen elinolosuhteiden parantamista. Ohjelma keskittyy erityisesti vaelluskalojen kulkumahdollisuuksien parantamiseen: nousuesteiden poistoon tai muuttamiseen kalojen kululle soveltuviksi. Vuonna 2020 ohjelmassa käynnistyi lukuisia vaellusesteiden poistoon tai kalatieratkaisuun tähtääviä hankkeita ympäri Suomen.

2.3.3 Kiertotalous

Vuoden 2020 lopussa valmistuneessa [kiertotalouden edistämishjelmassa](#) asetetaan tavoitteet ja mittarit, määritellään tarvittavat toimet ja varataan resurssit kiertotalouden edistämiseksi ja systeemin muutoksen aikaansaamiseksi. Toinen keskeinen toimi on vuonna 2018 valmistuneen [muovitiekartan](#) toimeenpanon vauhdittaminen. Lisävaikuttavuutta antoi valtion vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa muovitiekartan kokeilu- ja pilotointihankkeisiin osoitettu miljoona euroa.

Kaatopaikoille toimitettavan jätteen veron korottamista ja veropohjan laajentamista samoin kuin jätteenpolton taloudellisia ohjauskeinoja kiertotalouden edistämiseksi selvitettiin.

Joulukuussa 2020 valmistui selvitys hiili- ja ympäristöjalanjäljen sisällyttämisestä hankintalain hankintakriteereihin. Tutkimushanke tuotti arvion lainsäädännön kehittämistarpeista ja mahdollisten lainmuutosten vaikutuksista ja vaikuttavuudesta. Hankeen [raportti](#) julkaistiin tammikuussa 2021.

Rakentamisen kiertotalouden alueella solmittiin RAKLI ry:n kanssa [kestävän purkamisen green deal -sopimus](#), jolla lisätään purkumateriaalien uudelleenkäyttöä ja kierrättämistä kannustamalla kiinteistönomistajia sekä rakennuttajia laatimaan purkukartoitus ainakin kokonaisten rakennusten purkuhankkeissa ja laajoissa korjaushankkeissa. Kartoitus sisällytettiin myös ARAn myöntämien purkuavustusten ehdoksi. [Rakentamisen muovit green deal -sopimus](#) (2020–2027) allekirjoitettiin joulukuussa 2020. Sopimuksella tavoitellaan kalvomuovien nykyistä merkittävästi tehokkaampaa erilliskeräystä rakennushankkeissa ja kierrätysmuoviraaka-aineen hyödyntämistä kalvomuovien valmistuksessa.

2.3.4 Ilmastoystävällinen ruokapolitiikka

Tammikuussa 2021 valmistui [ruokahävikin vähentämisen tiekartta](#), jossa on määritetty toimenpiteet ruokahävikin ja elintarvikejätteen vähentämistavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteena on vähentää hävikkiä pääasiassa vapaaehtoisin toimin, esimerkiksi informaatio-ohjauksen ja materiaalitehokkuuden avulla.

Vuoden 2020 alussa käynnistyi miljoonan euron [ilmastoruokaohjelma](#), jossa on käynnissä useita hankkeita. Ohjelman avulla ollaan käynnistämässä kansallista kasviproteiiniklusteria sekä selvitystä elintarvikevalvonnan laajentamisesta koskemaan ruokahävikkiä ja ravitsemussuosituksia. Kansallisiin ravitsemussuosituksiin on lisätty muun muassa kasvisruokasuositus ja keinoja ruokahävikin vähentämiseen. [Kansallisessa julkisten hankintojen strategiassa](#) linjattiin elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen päämääräksi edistää ekologista kestävyyttä ja kestäväää ruokajärjestelmää. Tähän pyritään esimerkiksi tavoitteella nostaa luomuruuan osuus 25 prosenttiin julkisissa hankinnoissa vuoteen 2030 mennessä.

2.3.5 Asuntopolitiikka

Hallituksen [asuntopoliittisen kehittämisohjelman työryhmän työ](#) valmistui vuoden 2020 lopussa. Ohjelman tavoitteena on lisätä valtion asuntopolitiikan pitkäjänteisyyttä ja tavoitteellisuutta kahdeksanvuotisella ohjelmalla. Ohjelmassa käsiteltäviä asioita ovat muun muassa asumisen kustannukset, asuntotuotannon määrä ja sen tukeminen sekä asuntomarkkinoiden jakautuminen. Asuntopoliittinen ohjelma annetaan eduskunnalle selontekona.

Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseutujen [maankäytön, asumisen ja liikenteen \(MAL\) sopimuksista](#) saavutettiin neuvottelutulos touko-kesäkuussa 2020, minkä jälkeen sopimukset

hyväksyttiin kaupunkien ja kuntien elimissä. MAL-sopimusneuvottelut Lahden, Jyväskylän ja Kuopion kaupunkiseutujen kanssa ovat vielä käynnissä. Valtion tavoitteena on saavuttaa neuvottelutulokset vuoden 2021 alkupuolella. MAL-sopimukset on todettu vaikutusarvion (sopimuskausi 2016–2019) mukaan toimivaksi keinoksi tukea kestävästä kaupunkikehityksestä.

Vuonna 2020 käynnistetty rakennetun ympäristön digitalisaatiota edistävä [Ryhti-hanke](#) jatkaa aiemmin toteutettujen Maankäyttöpäätökset- ja KIRA-digi-hankkeiden työtä rakennetun ympäristön digitalisaation edistämiseksi. Hankkeen ensimmäisen toimintavuoden aikana saavutettiin yhteinen näkemys keskeisten sidosryhmien kanssa tiedon yhteentoimivuuden tärkeydestä tavoitellun muutoksen pohjana. Suomen ympäristökeskus valittiin rakennetun ympäristön tietojärjestelmää toteuttavaksi vastuuviranomaiseksi. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän edellytykset huomioitiin [maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen](#) valmistelussa, jolla luodaan pohjaa digitalisaatiota koskeville sääntelyehdotuksille.

Rakentamisen laatua parannetaan [Terveet tilat 2028](#) -toimintaohjelmalla, jonka tavoitteena on tervehdyttää julkiset rakennukset ja tehostaa sisäilmasta oireilevien hoitoa ja kuntoutusta. Syksyllä 2020 otettiin käyttöön uusi Terveet tilat -toimintamalli kuntien tueksi sisäilmatilanteisiin. Toimintamalli kokoaa tietoa, ohjeita ja hyviä käytäntöjä julkisten rakennusten ennakoivasta kiinteistönpidosta.

Alkuvuodesta 2020 käynnistettiin [yhteistyöohjelma asunnottomuuden puolittamiseksi](#) vuoteen 2023 mennessä. Ohjelman tavoitteena on lisätä kohtuuhintaisten ja valtion tukemien asuntojen tarjontaa asunnottomille, vahvistaa asunnottomuustyötä kuntien peruspalveluissa, parantaa asumisneuvonnan saatavuutta sekä vakiinnuttaa asunnottomuuden parissa toimivien tahojen yhteistyö erityisesti kunta- ja aluetasolla. Ohjelmassa on mukana 11 kaupunkia, joissa on ollut eniten asunnottomia. Ohjelman painopiste on kuntien asunnottomuustyön vahvistamisessa ja asumista tukevien palvelujen kehittämisessä. Asunnottomuus laski jälleen edelliseen vuoteen verrattuna. Vuonna 2020 yksineläviä asunnottomia oli 4 341, mikä on 259 henkilöä vähemmän kuin vuonna 2019.

2.4 Suomi kokoaan suurempi maailmalla

2.4.1 Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Kertomusvuonna valtioneuvosto antoi eduskunnalle hallitusohjelman mukaisesti [ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon](#). Selonteossa arvioidaan Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristöä ja määrittellään ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet ja painopisteet. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan peruslinja on vakaa ja ennustettava. Sitä määrittävät jatkuvuus, ennakoitavuus ja pitkäjänteisyys. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka on ihmisoikeusperustaista ja Suomi tarkastelee turvallisuutta laajasta näkökulmasta, jossa huomioidaan sotilaallisten uhkien, suurvaltojen välisen kilpailun ja hybridi-vaikuttamisen sekä terrorismin lisäksi globaalien haasteiden

vaikutukset turvallisuuteen. Uusina elementteinä korostuvat muun muassa suurvaltapolitiikan muutos, Kiinan roolin vahvistuminen, ilmastonmuutos, terveysturvallisuus, digitalisaatio sekä hybrdivaikuttaminen.

Suomi panosti monenkeskisen ja sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän ja kansainvälisen oikeuden puolustamiseen. Suomi jatkoi johdonmukaista tukeaan rankaisemattomuuden vähentämiseksi ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden toimeenpanon vahvistamiseksi. Suomi nosti ihmisoikeudet esille sekä monenvälisessä yhteistyössä että osana kahdenvälistä vuoropuhelua. Suomen lähtökohtana on ajaa arvopohjaista ulkopoliittikkaa, jossa otetaan huomioon ilmasto-, ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymykset. Suomi edisti aktiivisesti Euroopan unionin liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Kertomusvuonna valmisteltiin parlamentaarisen komitean [ylivaalikautista kriisinhallinnan tavoite-linjausta](#) siitä, miten kansainvälinen turvallisuusympäristö ja kriisinhallinta ovat muuttuneet ja mitä vaatimuksia tämä asettaa Suomen kriisinhallintaosallistumiselle.

Suomi osallistuu tällä hetkellä kymmeneen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon yhteensä noin 360 sotilaalla YK:n, EU:n ja Naton sekä kansainvälisen Isisin vastaisen koalition puitteissa. Osallistuminen YK:n UNIFIL-operaatioon on Suomen tällä hetkellä suurin yksittäinen satsaus sotilaalliseen kriisinhallintaan. Siviilikriisinhallinnassa on noin 120 suomalaisasiantuntijaa YK:n, EU:n, Naton ja Etyjin operaatioissa ja sihteeristöissä.

Suomen roolia rauhanvälityksessä vahvistettiin ulkoministeriöön kertomusvuonna perustetun [rauhanvälityskeskukseen](#) avulla. Keskus muun muassa koordinoi yhteistyötä ja edistää suomalaisten osallistumista kansainvälisiin rauhanvälitys- ja vuoropuheluprosesseihin.

Suomi vahvisti edustustoverkkoaan ja [avasi suurlähetystön Manilaan](#). Myös [Bagdadin suurlähetystö avattiin uudelleen](#), mikä mahdollisti paremman maan tilanteen seurannan ja siihen vaikuttamisen.

Kertomusvuonna valmisteltiin [Afrikka-strategiaa](#) yhteistyössä muun valtionhallinnon ja sidosryhmien kanssa. Strategia julkaistiin maaliskuussa 2021. Afrikka-strategian tavoitteena on vahvistaa poliittista ja kaupallista kumppanuutta Afrikan maiden kanssa.

Globaalin vastuun kantaminen

Suomi järjesti yhdessä YK:n kanssa [Afganistan-apukonferenssin](#), mikä toi myönteistä kansainvälistä näkyvyyttä. Konferenssi onnistui hyvin vaikeasta poliittisesta tilanteesta ja koronavirusepidemiasta huolimatta.

Suomi kotiutti kuusi lasta ja kaksi äitiä Koillis-Syyrian leireiltä hallituksen joulukuussa 2019 antaman linjauksen ja periaatepäätöksen mukaisesti. Suomi kotiutti myös neljä leiriltä paennutta perhettä Turkin kautta.

Kertomusvuonna valmisteltiin parlamentaarisen seurantaryhmän tuella **kehityspolitiikan ylivaalikautista selontekoa**. Selonteon osana laaditaan tiekartta, joka tähtää Suomen YK-sitoumuksen mukaiseen tavoitteeseen käyttää 0,7 prosenttia bruttokansantulosta (BKTL) kehitysyhteistyöhön sekä 0,2 prosenttia BKTL:sta tukena vähiten kehittyneille maille.

Suomi pyrkii YK:n ihmisoikeusneuvoston jäseneksi kaudelle 2022–2024. Ihmisoikeusneuvostokampanjaa jatketaan vaaleihin, jotka pidetään New Yorkissa lokakuussa 2021. Suomi valittiin Freedom Online Coalition -järjestön puheenjohtajaksi vuodeksi 2021.

Avoimen ja reilun kaupan edistäminen

Suomi toimi kansainvälisen kaupan sääntöpohjaisuuden vahvistamiseksi etenkin tukemalla Euroopan komission työtä vaikuttamalla WTO-kumppanimaihin EU:n kantojen mukaisesti. Lisäksi etsittiin ratkaisuja EU:n ja samanmielisten maiden kanssa. Suomi vaikutti myös EU:n ja Iso-Britannian välisiin neuvotteluihin, joissa rakennettiin Brexitin jälkeistä uutta suhdetta.

Suomalaisyriyten viennin edistämiseen panostettiin käynnistämällä 20 uuden **Team Finland -vientiverkoston** asiantuntijoiden rekrytoinnit. Ulkosuhteiden ja valtion Team Finland -vientiverkoston kautta edistetään erityisesti pk-yritysten kansainvälistymistä.

Arktinen yhteistyö

Kertomusvuonna valmisteltiin uutta **arktisen politiikan strategiaa**, joka linjaa Suomen arktisen politiikan tavoitteita seuraavan kahden vaalikauden aikana eli vuoteen 2030 saakka. Strategian painopistealueita ovat ilmastonmuutos, alueen asukkaat, osaaminen kuten elinkeinot ja huippututkimus sekä infrastruktuuri ja logistiikka.

Pohjoismainen yhteenkuuluvuus ja Itämeri-yhteistyö

Yhteydenpito Pohjoismaiden ja Baltian maiden kesken tiivistyi epidemian aikana entisestään niin poliittisella kuin virkamiestasolla. Kotiutuslentojen järjestäminen sujui hyvin ja oli arvokasta yhteistyötä sekä Pohjoismaille että lähialueella erityisesti Baltian maille. Kertomusvuonna Suomi valmistaui Pohjoismaiden ministerineuvoston, Pohjoismaiden ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön ja Pohjoismaiden ja Baltian maiden yhteistyöjärjestelyn puheenjohtajuuksiin, jotka alkoivat vuoden 2021 alussa.

Uusittu pohjoismainen sotilaallisen alan huoltovarmuussopimus tuli voimaan kesäkuussa 2020. Tällä tiivistetään pohjoismaista maanpuolustusta tukevaa huoltovarmuutta ja teollisuuden yhteistyötä.

EU:n Itämeri-strategian toimintasuunnitelman päivitys saatiin Suomen johdolla valmiiksi kesäkuussa 2020. Strategia selventää vastuita eri toimijoiden välillä ja vähentää päällekkäisyyksiä yhteistyössä. Strategia ottaa huomioon myös uudet Itämeren alueen haasteet, kuten ilmastonmuutoksen, pandemian ja demografiset muutokset. Suomi edisti myös Baltic Sea Action Planin päivittämistä ja Itämeren tilan parantamista HELCOM-puheenjohtajakaudella 2018–2020.

2.4.2 Eurooppa-politiikka

EU-tason strategiatyössä edistyttiin Suomen esillä pitämässä keskeisissä kokonaisuuksissa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä Euroopan luomiseksi. Euroopan komissio antoi tammi-kuussa tiedonannon sosiaalisesta Euroopasta. Maaliskuussa komissio julkisti EU:n tasa-arvostrategian, jota oli peräänkuulutettu Suomen EU-puheenjohtajakaudella 2019 hyväksytyissä neuvoston päätelmissä. Suomi korosti konkreettisen toimintasuunnitelman tärkeyttä sosiaalisten oikeuksien pilarin toimeenpanossa. Lisäksi Suomi ajoi neuvoston piirissä vahvasti ja systemaattisesti sukupuolten tasa-arvoa koskevan vakiintuneen terminologian käyttämistä.

Euroopan komissio ehti myös antaa tulevien vuosien kasvu- ja kilpailukyky politiikkaa ohjaavat strategiat sisämarkkinoiden, teollisuuspolitiikan ja digitalisaation alalta alkuvuodesta ennen koronaviruskriisiä. Ne vastasivat hyvin hallituksen linjaa, mutta Suomi myös piti tarkoituksenmukaisena niiden osittaista päivittämistä vastaamaan pandemian aiheuttamia tarpeita.

Euroopan komissio joutui mukauttamaan alkuvuodesta antamaansa työohjelmaa 2020 loppuvästä huomioidakseen koronavirustilanteen: etusija annettiin kriisiin vastaamisen ja siitä toipumisen kannalta keskeisimmille aloitteille ja muiden aloitteiden aikataulua lykättiin hieman. Suomi katsoi tämän perustelluksi pitäen kuitenkin tärkeänä myös aiemmin annettujen tai ilmoitettujen strategioiden toimeenpanossa etenemistä kilpailukykyisen, sosiaalisesti eheän ja ilmastoneutraalin Euroopan luomiseksi.

Myös komissio piti tärkeänä vihreän kehityksen ohjelman edistämistä ja antoi useita merkittäviä tiedonantoja: keväällä kiertotalouden toimintasuunnitelma ja teollisuuspolitiikkastrategia sekä toukokuun lopussa biodiversiteetti- ja pellolta pöytään -strategiat. Lisäksi muun muassa energian, rakentamisen ja liikenteen sektoreilla julkaistiin useita strategioita, jotka määrittävät EU:n vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden toimeenpanoa tulevinä vuosina. Lähivuosina näiden strategioiden toimeenpanoon vaikuttaminen on keskeistä Suomen EU-politiikassa. EU viimeisteli tulevat tavoitteensa Vihreän kehityksen ohjelmaan sisältyvän ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi.

Kaikkiaan kertomusvuonna huomio EU-tasolla ja Suomen EU-politiikassa oli kuitenkin pandemiaan vastaamisessa. EU:n jäsenvaltioiden ja toimielinten yhteisenä tavoitteena oli väestön suojeleminen, pandemian yhteiskunnallisten ja taloudellisten vaikutusten rajoittaminen sekä elpymisen ja jälleerakennuksen tukeminen. Jäsenvaltioiden toimenpiteitä kriisiin vastaamiseksi ja siitä ulospääsemiseksi yhteensovitettiin komission tuella. Komission koordinaatio koski muun muassa EU-maiden kansalaisten kotiuttamista, tarvikkeiden hankintaa, matkustusrajoituksia, koronavirukselle altistumisesta kertovien sovellusten yhteentoimivuutta, testaus- ja karanteenikäytänteitä, rajoitusten asteittaista purkamista, rokotteiden hankintaa, rokotesolidaarisuutta, rokotetodistuksia sekä toimintaa ulkorajoilla. Suomi piti EU-tason koordinaatiota tärkeänä, mutta samaan aikaan katsoi, että jäsenvaltioille tulee jättää liikkumavaraa tehdä kansallisia ratkaisuja, mikäli terveysturvallisuustilanne sitä edellyttää. Kriisiin vastaamiseksi EU-lainsäädäntöön tehtiin poikkeuksia ja uutta EU-lainsäädäntöä sekä erilaisia taloudellisia tukitoimenpiteitä hyväksyttiin. Lisäksi aktivoitiin erilaisia EU:n tason yhteistyöjärjestelyjä häiriö- ja kriisitilanteiden hallintaan ja tiivistettiin tietojenvaihtoa. Suomi ilmoitti 31.3.2020 neuvoston ja komission pääsihteeristöille keskeisimmistä poikkeuksellista toimenpiteistä koronavirusepidemian torjumiseksi, mukaan lukien valmiuslain käyttöönotto. EU:ssa onnistuttiin turvaamaan päätöksenteko poikkeusoloissakin muun muassa hyödyntämällä tavanomaista enemmän kirjallisia menettelyitä. Myös EU-asioiden kansallisten valmistelujen ja yhteensovittamisen toimivuus kyettiin varmistamaan.

Vahvan, yhtenäisen ja toimintakykyisen EU:n kannalta merkittävä saavutus oli, kun monivuotisesta rahoituskehiksestä (2021–2027) saavutettiin sopu heinäkuussa 2020, samoin kuin koronaviruskriisin vuoksi perustetusta elpymisvälineestä. Neuvottelutulos oli kokonaisuudessaan tarkoituksenmukainen ja Suomen tavoitteet huomioiva, mukaan lukien Suomen kohtuullinen maksuosuus. Elpymisvälineen osalta erityisen merkittävää oli neuvottelutulokseen sisältynyt jäsenmaiden enimmäisvastuiden tarkkarajaisuus, avustusmuotoisen tuen suhteellisen osuuden pieneneminen ja rahoituksen kohdistuminen vahvemmin koronavirusepidemiasta suoraan johtuviin taloudellisiin vaikutuksiin. Suomi osallistui myös aktiivisesti neuvotteluihin työttömyysriskien lieventämisvälineen (SURE-väline), Euroopan vakausmekanismin uuden pandemiatukivälineen sekä Euroopan investointipankin uuden takuurahaston luomiseksi.

Heinäkuun päämiessopu kattoi myös ehdollisuusjärjestelmän talousarvion ja elpymisvälineen suojaamiseksi oikeusvaltiopuutteilta (niin sanottu oikeusvaltioasetus). Eurooppa-neuvosto pääsi yhteisymmärrykseen asetuksesta joulukuussa 2020. Unionin varojen vastaanottamisen kytkeminen oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen on ollut Suomen keskeinen tavoite. Syyskuussa 2020 julkaistiin komission ensimmäinen vuosittainen EU:n oikeusvaltiotilannetta kuvaava kertomus, jonka Suomea koskevan luvun laatimiseen Suomi osallistui. Kertomuksen pohjalta neuvosto kävi vuosittaisen oikeusvaltiovuoropuhelun sekä käynnisti maakohtaiset tarkastelut syksyllä 2020. Puolan ja Unkarin oikeusvaltiomenettelyjä vietiin neuvostossa eteenpäin tilannekatsauksin.

Suomi on pitänyt tärkeänä EU:n kokonaisvaltaista muuttoliikepolitiikkaa ja etenkin yhteisymmärryksen löytämistä yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisesta. Asiassa saavutettiin edistystä

komission antaessa vihdoin syyskuussa 2020 maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan, erityisesti yhteisen turvapaikkajärjestelmän, uudistamista koskevat ehdotuksensa, joiden pohjalta neuvostossa käytiin keskusteluja loppuvuodesta. Nämä neuvottelut jatkuvat kuluvana vuonna.

Suomi on EU-politiikassaan tehnyt pitkäjänteistä työtä hybridiuhkien torjumiseksi. Koronaviruskriisin myötä huomio oli kertomusvuonna etenkin disinformaatioon puuttumisessa. Loppuvuonna hyväksyttiin neuvoston päätelmät resilienssin vahvistamisesta ja hybridiuhkiin vastaamisesta. Kertomusvuonna saatiin myös Euroopan demokratiatoimintasuunnitelma sekä ehdotus digitaalisia palveluita koskevaksi säädökseksi. Niillä pyritään muun muassa vahvistamaan eurooppalaisia demokratioita ja vastaamaan laittomiin verkkosisältöihin sekä systeemiin riskeihin verkkoalustoilla. Tärkeä askel oli myös joulukuinen kyberturvallisuuspaketti, joka sisälsi komission ja korkean edustajan yhteisen kyberstrategian sekä ehdotuksen verkko- ja tietoturvadirektiivin päivittämiseksi. Kyberturvallisuus on olennainen osa EU:n sisämarkkinoiden häiriöttömän toiminnan ja yhteiskuntavakauden sekä kansalaisten yksityisyyden turvaamista.

Laajentumispolitiikassa tehtiin Suomen EU-puheenjohtajakaudella tehdyn työn pohjalta päätökset laajentumisneuvottelujen avaamisesta Pohjois-Makedonian ja Albanian kanssa sekä sovittiin laajentumispolitiikan kehittämisestä komission ehdotusten pohjalta.

Yhdistyneen kuningaskunnan EU-eroa koskeva sopimus tuli voimaan helmikuussa, ja kertomusvuonna saatiin neuvoteltua kauppaa- ja yhteistyösopimus EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan välille.

[Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta](#) viimeisteltiin alkuvuodesta 2021 eduskunnalle annettavaksi. Suomen tavoitteena on sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä Euroopan unioni. Suomi on aloitteellinen ja yhteistyökykyinen jäsenvaltio, joka tavoittelee eurooppalaista lisäarvoa luovia ratkaisuja sekä EU:n yhtenäisyyttä ja avoimuutta.

2.5 Turvallinen oikeusvaltio Suomi

2.5.1 Turvallisuus

[Sisäisen turvallisuuden selonteko](#) on tarkoitus hyväksyä valtioneuvostossa keväällä 2021. Selonteon keskiössä ovat muun muassa vahva turvallisuuden kokemus, perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, ennaltaehkäisevän toiminnan painottaminen turvallisuuden vahvistamisessa sekä eriarvoisuuden vähentäminen turvallisuudessa. Tavoitteena on sisäisen turvallisuuden palvelujen ylläpitäminen ja kehittäminen koko Suomen alueella. Valmistelussa on arvioitu koronaviruskriisin näkyväksi tekemiä haasteita.

Osana turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn turvaamista valmistellaan [pelastuslain uudistus](#). Tarkoituksena on selvittää ja arvioida pelastustoimen lainsäädännön muutostarpeet, jotka johtuvat muun muassa maakunnallisen pelastustoimen perustamisesta. Poliisin hälytyspalveluiden alueellisen saatavuuden turvaamiseksi luotiin uusi toimintavalmiusajan tarkastelumalli, jossa määriteltiin [enimmäistoimintavalmiusajat](#). Toimintavalmiusaikaa tarkasteltaisiin viisiportaisella mallilla, jossa kunnat jaettaisiin riskialueisiin ja niille määriteltäisiin enimmäistoimintavalmiusajat. Tavoitteena on koko väestön yhdenvertainen asema hälytyspalveluissa.

Turvallisuusviranomaisille ja muille yhteiskunnan turvallisuuden ja huoltovarmuuden kannalta keskeisille toimijoille toteutetaan heidän tarpeisiinsa suunniteltua kansallista mobiililaajakaistapalvelua ([Virve 2.0](#)). Suomen Erillisverkot Oy on tehnyt sopimukset verkkopalveluiden tuottajien kanssa. Tavoitteena on viranomaisten siirtyminen uuteen palveluun vuoden 2025 loppuun mennessä.

2.5.2 Oikeusvaltion kehittäminen

Toimiva demokratia ja laadukas lainsäädäntö

Kolmas [kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma](#) valmistuu valtioneuvoston periaatepäätöksenä keväällä 2021. Tavoitteena on kehittää oikeuksien toteutumisen seurantaa muun muassa laatimalla perus- ja ihmisoikeusindikaattorit. Lisäksi tavoitteena on kehittää säädösvalmistelun ja politiikkatoimien vaikutusten arviointia.

[Paremmman sääntelyn toimintaohjelma](#) valmistui elokuussa 2020. Tavoitteena on parantaa valtioneuvoston lainvalmistelun laatua, suunnitelmallisuutta ja avoimuutta. Ohjelmassa kehitetään muun muassa lainvalmistelun suunnitelmallisuutta ja osaamista sekä teknologian ja digitalisaation hyödyntämistä lainvalmistelussa.

[Kansallisella demokratiaohjelma 2025](#):llä edistetään osallisuutta ja uudenlaista vuorovaikutusta hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Puolue-, vaalirahoitus- ja vaalilain sekä kansalaisaloitejärjestelmän kehittämistä selvitetään parlamentaarisisissa työryhmissä. Lisäksi valmistellaan avoimuusrekisteriä ja uutta kansalliskielistrategiaa.

Yhteiskunnan eheyden ja osallisuuden vahvistaminen

[Rasismien vastaisen ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelman](#) tavoitteena on torjua rasismia ja syrjintää sekä edistää hyviä väestösuhteita. Toimintaohjelma annetaan hallituksen periaatepäätöksenä keväällä 2021. Toimintaohjelmassa huomioidaan myös poikkeusajan vaikutukset osallisuuden kokemukseen, yhteenkuuluvuuden tunteeseen ja luottamukseen.

[Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio](#) on tarkoitus asettaa vuoden 2021 alkupuolella. Komission työn tavoitteena on koota saamelaisten kokemukset eri viranomaisten toimista sekä tehdä tämä tieto näkyväksi.

Oikeusministeriö koordinoi hallitusohjelmaan sisältyviä hankkeita ylivelkaantumisen torjumiseksi. Oikeusministeriö asetti maaliskuussa 2020 ohjausryhmän ja kaksi alatyöryhmää valmistelevaan [positiivista luottotietorekisteriä](#) ja sen edellyttämää lainsäädäntöä. Koronavirusepidemiasta kulluttajille aiheutuvien velkaongelmien vähentämiseksi [kuluttajaluottoja koskevaa sääntelyä](#) muutettiin väliaikaisesti kahdesti vuonna 2020. [Ennakoivan talousneuvonnan hankkeessa](#) on luotu ja vahvistettu sidosryhmäverkostoja eri viranomaisten ja kolmannen sektorin kanssa alueellisesti ja valtakunnallisesti.

Turvallisen oikeusvaltion edellytykset

Oikeusministeriö ja sisäministeriö koordinoivat yhdessä toimenpiteitä, joilla puututaan vahvemmin järjestelmälliseen häirintään, uhkailuun ja maalittamiseen, jotka uhkaavat sananvapautta, viranomaistoimintaa, tutkimusta ja tiedonvälitystä. Maalittamisen toimenpidekokonaisuus koskee maalittamisrikosten torjuntaa, selvittämistä ja syytteiden nostamista sekä niihin liittyviä resursseja ja osaamista. Tarkoituksena on muun muassa tehostaa rikosoikeudellista suojaa säätämällä työtehtävissä olevaan ja julkista luottamustehtävää suorittavaan kohdistuva laiton uhkaus virallisen syytteen alaiseksi. Esitys on annettu eduskunnalle. Sisäministeriön työryhmä valmisti [ehdotukset maalittamisen vastaisten toimien tehostamiseksi](#) ja ne julkaistiin 11.2.2021.

[Naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelma](#) hyväksyttiin lokakuussa 2020. Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori aloitti vuoden 2020 alussa oikeusministeriöissä.

2.5.3 Puolustuspolitiikka

Suomen sotilaallinen toimintaympäristö on säilynyt jännitteisenä ja vaikeasti ennakoitavana, mikä asettaa Suomen puolustuskyvylle kasvaneita vaatimuksia. Puolustusyhteistyön kehittämistä jatkettiin erityisesti niiden kumppanimaiden ja -maaryhmien kanssa, joilla on merkittävä rooli Itämeren alueen turvallisuuden näkökulmasta tai liittyen puolustusvoimien materiaaliseen suorituskyykyyn.

Puolustusyhteistyötä jatkettiin EU:n jäsenenä ja Naton kumppanina. Kahden- ja monenvälistä puolustusyhteistyötä tiivistettiin erityisesti Ruotsin, Yhdysvaltojen, Norjan, Ranskan ja Ison-Britannian kanssa. Pohjoismaisessa yhteistyössä valmistauduttiin vuoden 2021 Nordefco-puheenjohtajuuteen. Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta osallistuminen painottui ISIS:n vastaisen koalition toimintaan Irakissa, Naton Resolute Support -operaatioon Afganistanissa sekä UNIFIL-operaatioon Libanonissa.

Hallitusohjelman mukaisesti kertomusvuonna jatkettiin puolustusselonteon valmistelua. Valtioneuvosto asetti yleisen asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä selvittävän parlamentaarisen komitean maaliskuussa 2020. Tiedustelulainsäädäntöä koskevan kokonaisvaltaisen selonteon laatiminen käynnistettiin.

Merivoimien aluskaluston korvaamista koskeva Laivue 2020 -hanke eteni kohti rakentamisvaihetta, joka alkaa vuonna 2022. Laivojen käyttöönotot on suunniteltu tehtäviksi vuosina 2026–2027. Ilma-voimien monitoimihävittäjien korvaaminen (HX-hanke) eteni lähes suunnitellussa aikataulussa pandemiasta huolimatta. Puolustusvoimat vastaanotti hankkeen tarkennetut tarjoukset tammikuussa 2020, minkä jälkeen käytiin hankkeen toinen neuvotteluvaihe ja valmisteltiin hankkeen lopullinen tarjouspyyntö. Eduskunta hyväksyi hankkeen rahoituksen osana vuoden 2021 talousarviota.

Kyberturvallisuuden kehittämisohjelman laatiminen on käynnistynyt valtioneuvoston periaatepäätöksen pohjalta.

2.6 Elinvoimainen Suomi

2.6.1 Kestävän kasvun edellytykset

Hallitus on toiminut aktiivisesti talouden toimintaedellytysten varmistamiseksi koronaviruskriisissä. Kriisinhallintaan sekä jälkihoitoon ja jälleenrakennukseen liittyvä suunnittelu- ja valmistelutyö ovat osaltaan muokanneet toimenpiteiden sisältöjä ja hieman viivästyttäneet aikatauluja osassa hankkeita.

Kansallinen tutkimuksen, kehittämisen ja innovaatioiden (TKI) tiekartta, viennin ja kansainvälisen kasvun ohjelma sekä yrittäjyysstrategia ovat keskeisiä hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä yritysten kasvun, kansainvälistymisen ja innovaatiotoiminnan edistämiseksi. Viennin ja kansainvälisen kasvun ohjelma on jo toteutettavana. Pandemia on vaikuttanut voimakkaasti erityisesti yrittäjyyteen, siksi talouskehityksen vaihtoehtoiset skenaariot on laadittu yrittäjyysstrategian tiekartan toimintavalintojen ja -painopisteiden suuntaamiseksi. Kansallisen TKI- tiekartan toimeenpanossa on päästy hyvin liikkeelle tutkimusyhteisöjen ja yritysten välisen kumppanuusmallin pilotoinnissa. Mallin ytimen muodostavat Suomen Akatemian lippulaivarahaus ja Business Finlandin veturiyrittäjärahoitus. Pilotointiin on osoitettu tänä vuonna yli 200 miljoonaa euroa.

Suomen kestävän kasvun ohjelman selonteko annettiin eduskunnalle marraskuun 2020 lopussa. Selonteon mukaan ohjelma edistää nopeavaikutteista elpymistä sekä elinkeinoelämän rakenteiden ja julkisten palveluiden uudistumista. Ohjelmassa ehdotetut uudistukset ja investoinnit vauhdittavat ilmastomuutoksen torjuntaa, vahvistavat tuottavuutta ja talouden kasvukykyä sekä varmistavat yhteiskunnan eheyttä. Hallitus valmisteli alustavan version EU-rahoitteisesta Suomen kestävän kasvun ohjelmasta ja toimitti sen komissiolle maaliskuussa 2021. Suomen alustava elpymis- ja

palautumissuunnitelma (kestävän kasvun ohjelma) valmistui 15.3.2021. Hallituksen on määrä hyväksyä lopullinen suunnitelma toukokuussa 2021.

Hallitus on käynnistänyt kumppanuushankkeita ja erilaisia ohjelmia kestävän kehityksen edistämiseksi ja elinvoiman vahvistamiseksi Suomen kunnissa ja eri alueilla. [Kansallinen kaupunkistrategia](#) 2020–2030 valmistui syyskuussa ja sen toimeenpano-ohjelma loppuvuodesta 2020. Strategia on valtioneuvoston ja kaupunkien yhteinen näkemys sosiaalisesti kestävien, ilmasto-viisaiden ja elinvoimaisten kaupunkien merkityksestä. Se luo yhteisen tahtotilan ja osoittaa suunnan kumppanuudessa tapahtuvalle käytännön tekemiselle ja sille, kuinka vahvistetaan kaupunkien edellytyksiä tarjota asukkaille ja yhteisöille paras mahdollinen elin- ja toimintaympäristö.

Valtio on solminut 16 kaupunkiseudun kanssa innovaatiotoimintaa vahvistavat sopimukset helmikuussa 2021. [Innovaatiosopimuksilla](#) kehitetään innovaatiotoiminnan ekosysteemejä eli tiiviitä yhteistoimintaverkostoja, vahvistetaan osaamiskärkiä sekä lisätään TKI-toiminnan vaikuttavuutta. Sopimusten sisällöt perustuvat kaupunkiseutujen paikallisiin vahvuuksiin, mutta ne kaikki liittyvät laajoihin ajankohtaisiin teemoihin, joita ovat vähähiilisyys, digitaalinen teknologia sekä hyvinvointi ja terveys.

Hallituksen tavoitteena on nostaa julkisen sektorin teknologia- ja digitalisaatiokyvykkyyttä sekä kehittää julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä. Helmikuussa 2020 käynnistynyt vaalikauden mittainen [digitalisaation edistämisen ohjelman](#) myötä julkisten palvelujen tulisi olla kansalaisten ja yritysten saatavilla digitaalisesti vuoteen 2023 mennessä. Ohjelmaa täydentää kansallinen [tekoälyohjelma AuroraAI](#), jossa julkiset organisaatiot kytketään yhteen perustettavan Aurora-verkon avulla myös muiden sektorien palveluntuottajien kanssa. Verkon avulla kohdistetaan palvelutarjonta entistä paremmin palvelua tarvitsevalle kansalaiselle tai yritykselle ja luodaan teknisiä edellytyksiä palvelujen ja alustojen keskinäiselle tiedonvaihdon ja yhteentoimivuudelle.

Vuoden 2020 aikana on lisäksi valmisteltu [tieto- ja viestintäsektorin ilmasto- ja ympäristöstrategiaa](#). Tavoitteena on muodostaa yhteinen näkemys alan ilmasto- ja ympäristövaikutuksista Suomessa ja suositella keinoja, joilla vaikutuksia voidaan hallita. Työryhmä arvioi, minkälainen rooli tieto- ja viestintäteknologia-alalla on Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamisessa ja miten panostukset tähän alaan voisivat edistää tavoitteiden saavuttamista muilla aloilla. Strategiaa valmistelevalle työryhmän loppuraportti suosituksineen on lausuntokierroksella.

Myös [liikenteen automaation lainsäädäntö- ja avaintoimenpidesuunnitelmaa](#) on valmisteltu ja lähetetty lausunnoille vuoden 2020 aikana. Tarkasteltavat osa-alueet ovat muun muassa tiedon hyödyntäminen, automaation vaatima digitaalinen ja fyysinen liikenneinfrastruktuuri, liikennevälineiden tekninen automaatiokehitys sekä liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden kasvava merkitys.

Suomen ensimmäinen yhteinen kansallinen julkisten hankintojen strategia ([Hankinta-Suomi](#)) käynnistyi syyskuussa 2020. Strategiassa kehittämisen kärkinä ovat strateginen johtaminen sekä

hankintataitojen edistäminen. Strategiaan on liitetty myös mittaristo, joka tekee näkyväksi tavoittel-tavan systeemisen muutoksen. Mittareiden avulla voidaan seurata strategian vaikutusta ja aikaan-saatuja tuloksia sekä ohjata tulevia toimia ja resursseja. Kaupunkien mahdollisuuksia saavuttaa stra-tegian tavoitteita tuetaan Hankinta-Suomi-ohjelmalla.

2.6.2 Liikenneverkon kehittäminen

Ensimmäistä [valtakunnallista 12-vuotista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa](#) (Liikenne 12) on valmis-teltu parlamentaarisen ohjausryhmän ohjauksessa. Suunnitelma tulee ohjaamaan koko liikenteen hallinnonalan toimintaa läpinäkyvästi osoittaen samalla valtion yhtenäisen tahtotilan valtakun-nallisen liikennejärjestelmän kehittämisestä. [Liikenne 12 -suunnitelmaluonnos](#) ja sen vaikutusten arvioinnin tulokset valmistuivat vuoden 2020 lopussa. Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuun-nitelma vuosille 2021–2032 annetaan valtioneuvoston selontekona eduskunnalle kevään 2021 ai-kana. Suunnitelman tavoitteena on lisätä pitkäjänteisyyttä liikennejärjestelmän kehittämiseen koko Suomessa. Suunnitelmaluonnoksen keskeinen linjaus on, että liikenneverkkojen kunnosta huoleh-ditaan entistä paremmin ja että korjausvelka vähenee. Luonnokseen sisältyy merkittäviä toimenpi-teitä muun muassa matkaketjujen ja joukkoliikenteen kehittämiseksi. Lisäksi liikennejärjestelmää kehitetään panostamalla voimakkaasti tiedon ja digitalisaation hyödyntämiseen.

Hallitusohjelmassa on todettu, että suoran budjettirahoituksen rinnalle nostetaan erillisrahoituk-sen ratkaisuja hankekohtaisesti. [Suomi-rataa ja Turun tunnin junaa](#) koskevissa hankkeissa on päästy sopimukseen suunnittelun toteuttamisesta sekä rahoituksesta valtion ja kuntien kanssa. Hankeyh-tiöiden perustaminen saatiin viimeisteltyä kertomusvuoden lopussa. Talouspoliittinen ministeriva-liokunta puolsi linjauksia itäisen suunnan raideliikenneinvestoinnin edistämiseksi 20.1.2021. Hel-singistä itään suuntautuvan radan osalta yhtiöneuvottelut kuntien kanssa aloitetaan helmi-maalis-kuussa 2021. Hankeyhtiöiden tehtävinä on hankkeeseen liittyvä suunnittelu ja sen rahoittaminen rakentamisvalmiuteen asti.

Liikenteen päästöjen vähentämiseksi on valmistelussa fossiilittoman liikenteen tiekartta ja kestävän [liikenteen verouudistus](#). Hallituksen tiekarttatyötä pohjustaneen työryhmän loppuportti valmistui lokakuussa 2020. Loppuraportin ja teetettyjen vaikutusten arviointien pohjalta valmisteltiin tieliik-enteeseen keskittyvä [fossiilittoman liikenteen tiekartta](#) lausunnoille. Tiekartan tavoitteena on puo-littaa liikenteen päästöt vuoteen 2030 mennessä. Kolmivaiheisen tiekartan toimet koskevat etenkin tieliikennettä. Ensimmäinen vaihe koskee tukia ja kannustimia, toinen etätyötä, liikenteen uusia pal-veluja ja jakeluvelvoitteen nostamista sekä kolmas vaihe tarvittaessa tehtäviä lisäpäätöksiä muista toimista. Tiekartta on tarkoitus antaa valtioneuvoston periaatepäätöksenä alkuvuonna 2021. Lisäksi saman työryhmän työn pohjalta on laadittu erilliset valtioneuvoston periaatepäätösluonnokset meri- ja lentoliikenteen päästövähennystoimista, jotka lähetettiin lausuntokierroksille vuoden 2020 lopulla. Ne on tarkoitus viedä valtioneuvoston linjattaviksi alkuvuonna 2021. Kestävän liikenteen ve-rouudistusta selvittävän työryhmän toimikausi päättyy toukokuussa 2021.

Kertomusvuonna [kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen](#) osoitettiin 32,9 miljoonaa euroa avustuksiin kunnille. Vuosina 2018 ja 2019 kuntien kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen käytettiin vuosittain 3,5 miljoonaa euroa.

Hallitusohjelmassa todetaan, että laajakaistan investointivelkaa puretaan jatkamalla laajakaistatukiohjelmaa. Tukiohjelman jatkamisen mahdollistava laki tuli voimaan 1.1.2021. Tukiohjelmalle on osoitettu valtion talousarviossa viisi miljoonaa euroa vuodelle 2021. Tukiohjelma suunnataan alueille, joille kaupallista laajakaistaa ei ole tulossa ennen vuotta 2025. Tavoitteena on saada 10 000 uutta kotitaloutta nopeiden laajakaistayhteyksien piiriin. Laajakaistayhteyksien rakentajat voivat hakea tukea nopeiden laajakaistayhteyksien rakentamiseen vakituisiin ja vapaa-ajan asuntoihin sekä yritysten ja julkishallinnon toimipaikkoihin.

2.6.3 Maatalous

Hallituksen tavoitteena on varmistaa maatalouden kannattavuus, kansallinen ruokaturva sekä kilpailukykyinen kotimainen ruokajärjestelmä osana kierto- ja biotalouden kokonaisuutta. Suomessa on tarve pitkän aikavälin kansalliselle biokaasuohjelmalle, jonka puitteissa voidaan edistää biokaasun tuotantoa ja käyttöä. Kansallista [biokaasuohjelmaa](#) valmistellut työryhmä julkisti ehdotuksensa tammikuussa 2020. Valmistelu antoi raamit biokaasutuotannon lisäämistä edistävälle jatko-työlle. Työryhmä esitti muun muassa maataloilta tapahtuvan biokaasun myynnin helpottamista, biokaasun jakeluverkon kasvattamista sekä tutkimuksen lisäämistä.

Kertomusvuonna on asetettu [Yhteinen ruokapöytä](#) -keskustelufoorumin, jonka tehtävänä on rakentaa luottamusta ruokaketjuumme sekä nostaa suomalaisen ruuan ja ruokakulttuurin arvostusta ja kirkastaa suomalaisen ruuan brändiä niin kotimaassa kuin ulkomailla sekä edistää koko ketjun yhteistä etua. Keskustelufoorumin jäsenistöön on ruokaketjun käytännön näkökulman ohella koottu vahvaa talousosaamista, tulevaisuuden lukutaitoa sekä kokemusta brändinrakennuksesta. Keskustelufoorumi on jo laatinut tulevaisuuskuvan, vision sekä toiminnan painopisteet.

Elintarvikemarkkinalakiin tehdyssä muutoksessa lisättiin kauppatapadirektiivin edellyttämät hyvän kauppatavan vastaisia menettelyjä koskevat kiellot ja näiden noudattamisen valvontaa koskevat säännökset. Muutos antaa elintarvikkeiden kaupankäyntiin selkeät pelisäännöt ja tasapainottaa ruokajärjestelmän neuvotteluasemia. Laki antaa valvontaviranomaisena toimivalle elintarvikemarkkinavaltuutetulle mahdollisuuden puuttua entistä tehokkaammin ruoka-järjestelmässä esiintyviin epäterveisiin kauppatapoihin. Elintarvikemarkkinalakiin tehty muutos tulee voimaan marraskuun alusta 2021.

Uudella elintarvikelailla sujuvoitetaan sääntelyä ja valvontaa sekä parannetaan lain käytettävyyttä. Lakiin lisätään säännökset hallinnollisesta seuraamusmaksusta ja valvonnan vuosimaksusta. Elintarvikelain on suunniteltu astuvan voimaan keväällä 2021.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen EU:n ja kansallisesta rahoituksesta rahoituskaudella 2021–2027 saatiin päätökset, jotka mahdollistavat toimintaedellytysten säilymisen. Vuosia 2023–2027 koskevan Suomen strategisen [CAP-suunnitelman](#) viimeistelyä jatketaan. Siirtymäkaudella 2021–2022 jatketaan rahoituskauden 2014–2020 toimenpiteitä rahoituskauden 2021–2027 varoin. EU:n monivuotisen rahoituskehysratkaisun yhteydessä sovittiin myös siirtymäkaudelle ajoituvasta maaseuturahaston elpymisrahoituksesta.

[Kotimaisen kalan edistämishjelman](#) valmistelun yhteydessä maa- ja metsätalousministeriö käynnisti laajapohjaisen keskustelun kalatalouden mahdollisuuksien paremmasta hyödyntämisestä. Taavoitteena on kotimaisen kalan käytön kaksinkertaistaminen sekä viennin kasvattaminen.

2.7 Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi

2.7.1 Työllisyyskehitys

[Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen](#) mukaan työllisiä oli vuoden 2020 joulukuussa 74 000 vähemmän kuin vuosi sitten. Työttömiä oli 48 000 enemmän kuin vuoden 2019 joulukuussa. Työllisyysaste oli 70,7 prosenttia, mikä on 2,3 prosenttiyksikköä matalampi kuin vuotta aiemmin. Työllisyysasteen trendiluku oli 71,8 prosenttia ja työttömyysasteen 8,2 prosenttia. Joulukuun kausitasoitettujen tietojen mukaan sekä työllisyysasteen trendi että työttömyysasteen trendi ovat pysyneet lokakuusta lähtien lähes samana.

Työllisiä oli vuoden 2020 joulukuussa 2 496 000. Työllisiä miehiä oli 26 000 vähemmän ja naisia 48 000 vähemmän kuin vuotta aiemmin. Työllisyysaste eli työllisten osuus 15–64-vuotiaista oli joulukuussa 70,7 prosenttia, kun se vuotta aiemmin oli 73,0 prosenttia. 15–64-vuotiaiden miesten työllisyysaste laski 1,9 prosenttiyksikköä 71,5 prosenttiin ja naisten työllisyysaste laski 2,7 prosenttiyksikköä 70,0 prosenttiin.

Työttömiä oli Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan vuoden 2020 joulukuussa 212 000. Työttömiä miehiä oli 119 000 ja naisia 93 000. Työttömyysaste oli joulukuussa 7,8 prosenttia ja vuotta aiemmin 6,0 prosenttia. Miesten työttömyysaste nousi viime vuoden joulukuusta 2,3 prosenttiyksikköä 8,4 prosenttiin. Naisilla se nousi 1,4 prosenttiyksikköä 7,2 prosenttiin. Nuorten 15–24-vuotiaiden työttömyysaste oli joulukuussa 20,0 prosenttia, mikä oli 5,2 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuotta aiemmin.

Työvoiman ulkopuolella olevia oli vuoden 2020 joulukuussa 1 421 000, mikä oli 23 000 enemmän kuin vuotta aiemmin. Työvoiman ulkopuolella olevista oli [piilotyöttömiä](#) 129 000, mikä oli 14 000 enemmän kuin vuoden 2019 joulukuussa. Heikkenevässä työllisyystilanteessa siirtyminen kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolelle tyypillisesti kasvaa.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan työllisiä oli vuonna 2020 keskimäärin 2 528 000, mikä oli 37 000 vähemmän kuin vuonna 2019. Vuonna 2020 työllisyysaste oli keskimäärin 71,6 prosenttia, kun se vuonna 2019 oli 72,6 prosenttia. Työttömyysaste oli vuonna 2020 keskimäärin 7,8 prosenttia, kun se vuonna 2019 oli 6,7 prosenttia. Työttömiä oli vuonna 2020 keskimäärin 213 000 henkeä, mikä oli 29 000 enemmän edelliseen vuoteen verrattuna.

2.7.2 Työllistymisen ja työllistämisen edellytykset

Hallituksen työllisyystavoite edellyttää, että osatyökykyisten, vaikeasti työllistyvien, nuorten, ikään-tyvien ja maahanmuuttajataustaisten osallistumista työmarkkinoilla kyetään lisäämään. Tavoitteena on muiden Pohjoismaiden tavoin muuttaa työvoimapolitiikan suuntaa aktiivisemmaksi ja kohdentaa palveluita nykyistä yksilöllisemmin ja tehokkaammin. [Työ- ja elinkeinoministeriön selvitys-](#)[ten](#) mukaan Suomi jää vertailuissa jälkeen useimmista muista Pohjoismaista työllisyyspalveluiden määrässä ja laadussa, osatyökykyisten työllistämässä ja palkkatuetun työn käytössä. Hallitus vastaa näihin haasteisiin reformeilla, joista linjataan huhtikuussa 2021 hallituksen puolivälitarkastelun yhteydessä. Valmistuttuaan reformit yhdessä muodostavat pohjoismaisen mallin työllisyyden edistämiseen.

Työvoimapolitiikan toimenpiteistä osa valmistuu, ja ne viedään toteutukseen työmarkkinoille vaalikauden toisella puoliskolla. Osa laajan työllisyyspalvelukokonaisuuden uudistamistoimista valmistuu seuraavalla vaalikaudella. Näiden toimien osalta työllisyysvaikutuksia on pääosin odotettavissa keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi 7.12.2020 vuoden 2020 finanssipolitiikan valvonnan [raporttinsa](#). Sen osana on arvioitu myös hallituksen työllisyystoimien valmistelua. Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää perusteltuna, että koronaviruskriisistä huolimatta työllisyyttä yritetään edelleen kasvattaa. Tästä syystä on perusteltua, että hallitus on korottanut aiemmin asettamaansa tavoitetta 60 000:sta 80 000 lisätyölliseen, vaikka aikataulu samalla venyy hallituskaudesta vuosikymmenen loppuun. Hallituksen kestävyystiekartassa on määritelty, että uudella työllisyystavoitteella vahvistettaisiin julkista taloutta kahdella miljardilla eurolla. Tarkastusvirasto katsoo, että on olemassa riski, että edes kestävyystiekartassa kuvatulla työllisyyden lisäyksellä ei saavuteta tavoiteltuja julkistaloudellisia vaikutuksia.

Tammikuussa 2021 talouspolitiikan arviointineuvosto esitti [arvion](#) hallituksen työllisyyttä tuke-
vasta politiikasta. Neuvosto kiittää raportissaan hallitusta siitä, että se on tehnyt työllisyyttä lisääviä toimia, mutta toteaa myös, että hallituksen työllisyystavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan lisää merkittäviä toimia. Neuvoston mukaan osa hallituksen tähänastisista toimista on todennäköisesti heikentänyt työllisyysnäkömiä. Lisäksi osa toimista, vaikka niillä työpaikkoja saataisiinkin, lisäävät julkisia menoja, eivätkä siis toimi tavoitteiden mukaisesti taloutta vahvistavana. Toisaalta työllisyystoimet voivat osaltaan vähentää köyhyysriskiä ja eriarvoisuutta. Neuvoston mukaan työllisyystoimien arvioinnin tulisi olla kattavaa, koska niiden julkistaloudelliset vaikutukset ovat merkittäviä.

Hallitus teki syksyn 2020 budjettiriihessä päätöksiä, joilla tavoitellaan työllisyyden nostamista 31 000–36 000 lisätyöllisellä vuoteen 2029 mennessä, yhteenlaskettuna hallituksen jo aikaisemmin tekemien työllisyyttä kasvattavien toimien kanssa. Hallitus on käynyt valtiovarainministeriön kanssa läpi toimenpiteiden työllisyysvaikutuspotentiaalia. Päätöksillä vastattiin Rinteen ja Marinin hallitusohjelmissa alun perin olleeseen tavoitteeseen 30 000 päätösperäisestä lisätyöllisestä. Syksyn 2020 riihessä hallitus päätti, että kuluvalle hallituskaudella tehdään lisäksi päätökset, joilla saadaan 80 000 lisätyöllistä vuoteen 2029 mennessä. Hallituksen tavoitteen toteutuminen edellyttää, että tällä hallituskaudella tehdään vielä päätökset noin 50 000 lisätyöllisen osalta.

Hallituksen puoliväliriihessä tehdään päätöksiä tarvittavista lisätoimista. [Kuntakokeilut](#) ja [työllisyyspalveluiden siirto paikallistasolle](#) ovat yksi osa hallituksen työllisyyspolitiikkaa uudistavasta kokonaisuudesta. Toinen osa on [pohjoismainen työvoimapalvelumalli](#), jossa työllisyyspalveluista luodaan työnhakijoille tiiviit ja yksilölliset kohtuullistaen samalla seuraamusjärjestelmää. Kolmas osa olisi selvityshenkilö Mäkinen esittämä [välityömarkkinatoimija](#). Selvityshenkilö on luonnostellut ehdotuksen osatyökykyisten muita heikomman työllisyyden korjaamiseksi. Mäkinen ehdottaa ratkaisuksi Ruotsin Samhall-yhtiön kaltaista, mutta Suomen tarpeisiin sovellettua yhtiötä. Välityömarkkinatoimija vahvistaisi osatyökykyisten siirtymiä avoimille työmarkkinoille. Tämä tapahtuisi yhdistämällä sekä riittävät palvelut että työn tekeminen. Välityömarkkinatoimijasta on tarkoitus tehdä päätökset kevään 2021 kehysriihessä. Toiminnan olisi tarkoitus käynnistyä viimeistään vuoden 2022 aikana. Hallituspuolueet linjasivat 17.12.2020 [toimista, joilla edistetään yli 55-vuotiaiden työllisyyttä](#), edistetään työssä jaksamista ja työkykyä sekä vahvistetaan osaamista sekä muutosturvaa. Valtiovarainministeriön arvioinnin mukaan toimien yhteisvaikutuksena työllisyyden arvioidaan kasvavan noin 10 300 henkilöllä vuoden 2029 loppuun mennessä.

Talous- ja työllisyyspolitiikkaa on sopeutettu epidemiaan reagoimiseksi. Työlainsäädäntöön, verotukseen ja sosiaaliturvaan on tehty väliaikaisia muutoksia. Esimerkiksi työttömyysturvaa on vahvistettu [määräaikaisilla etuusparannuksilla](#), kuten omavastuupäivien poistolla ja työssäoloehdon lyhennyksellä. Lisäksi lomautettujen ja työttömäksi jääneiden oikeutta opiskella on helpotettu ja [työttömyysturvan suojaosaa](#) on korotettu. Myös [yrittäjien pääsyä työttömyysturvan](#) piiriin on helpotettu. Nämä ja muut tautitilanteen edellyttämät lisävalmistelut ovat osaltaan hidastaneet muutamilla kuukausilla hallitusohjelman työllisyystoimien valmistelua osassa keskeisistä hankkeista.

Hallituksen tavoitteena on tukea suomalaista sopimusyhteiskuntaa ja vahvistaa luottamuksen ilmapiiiriä työmarkkinoilla. Puoliväliriiheen linjattavaksi ovat valmistumassa ehdotukset [paikallisen sopimisen edistämiseksi](#). Hallituksen tavoitteena on lisätä paikallista sopimista osapuolten keskinäiseen luottamukseen perustuen ja erityisesti työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmän kautta. Myös [yhteistointia koskeva lainsäädäntö](#) uudistetaan. Kolmikantainen työryhmä on laatinut mietinnön, joka on lausuntokierroksella.

Hallitusohjelmassa työperäisen maahanmuuton painopisteeksi on asetettu työvoimapulasta kärsivät alat sekä tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan kärki- ja kasvualojen kannalta olennaiset

erityisosaajat, opiskelijat ja tutkijat. Työperäisen maahanmuuton hallinto siirrettiin työ- ja elinkeinoministeriöön 1.1.2020. [Talent Boost -ohjelma](#) työperäisen maahanmuuton edistämiseksi valmistui kesäkuussa ja on nyt toteutuksessa. Ohjelmassa on kolme toimenpidekokonaisuutta: 1) osaajien houkuttelu, 2) ulkomaalaislainsäädännön ja lupamenettelyjen kehittäminen sekä 3) pitovoiman ja kasvun edellytysten vahvistaminen. Selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista on suunniteltu annettavaksi eduskunnalle keväällä 2021.

Työelämän murrokseen vastaamiseksi parlamentaarisessa työryhmässä on valmisteltu jatkuvan oppimisen työelämälähtöistä mallia. Hallituksen esityksen asiasta odotetaan valmistuvan maaliskuussa 2021. Jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen [linjaukset](#) julkistettiin 17.12.2020. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen perustamista valmistellaan niin, että se voi aloittaa toimintansa vuonna 2021. Keskus toimii lähellä työelämää ja edistää työelämässä tapahtuvan oppimisen muotoja.

Hallituksen tavoitteena on myös lisätä oppisopimusopiskelun käyttöä uudelleen kouluttautumisen ja aikuiskoulutuksen väylänä. [Oppisopimuskoulutuksen kehittämistyöryhmän](#) työ valmistuivat vuoden vaihteessa ja jatkoaskelista linjataan puoliväliriihessä.

Luottamusta, työhyvinvointia ja tuottavuutta työelämään haetaan [TYÖ2030-ohjelman](#) avulla. Ohjelmasta on syksyllä 2020 myönnetty kolmelle ELY-keskuksen pilotille avustus työelämän alueelliseen kehittämiseen sekä myönnetty rahoitus 12 toimialahankkeelle. Ohjelma on tuottanut ehdotuksia oppimisesta ja osaamisesta työelämässä jatkuvan oppimisen parlamentaariselle uudistukselle. Ohjelmassa on toteutettu muun muassa Nuoret työelämään -hanke sekä epidemiatilanteessa työpaikkojen tukemiseen suunnattu kokonaisuus. Mielenterveyden häiriöt johtavat yhä useammin työkyvyttömyyseläkkeelle tai sairauspoissaoloihin. Tähän haetaan ratkaisuja syksyn 2020 budjettiriihessä sovitusta uudesta avauksesta, [Työelämän ja hyvän mielenterveyden toimenpideohjelmasta](#). Ohjelma kehittää työpaikkojen ja työterveyshuollon yhteistyöhön perustuvaa toimintamallia mielen-terveyttä tukevaan työterveysyhteistyöhön työpaikoille.

Osatyökykyisten ja erityistä tukea tarvitsevien työllistymistä on helpotettu tukemalla osatyökykyisten polkuja työhön ja työssä pysymistä sekä varmistamalla työkyvyn tuen palveluiden saatavuus ja laatu [Työkykyohjelman](#) avulla. Hallituksen työkykyohjelmassa on jo käynnistetty uudistuksia, joilla parannetaan osatyökykyisten työllistymistä. Näitä ovat muun muassa työ- ja elinkeinopalvelujen kehittäminen, julkisten hankintojen työllistämisehdot ja yhteiskunnallisten yritysten toimintaedellytysten kehittäminen.

[Työn, terveyden ja työkyvyn tutkimusohjelmassa](#) on koottu asiantuntijaverkosto ja tehty toimintasuunnitelma. Tarkoituksena on tuottaa päätöksentekijöille ja toiminnan kehittäjille koordinoidusti tutkittua tietoa työikäisten palvelukokonaisuuksista ja toimien vaikuttavuudesta muun muassa työkykyyn ja siten edelleen työllisyyteen ja tuottavuuteen.

2.7.3 Tasa-arvon edistäminen

Hallituksen tavoitteena on, että yhdenvertaisuus ja tasa-arvo suomalaisilla työmarkkinoilla toteutuvat nykyistä paremmin. [Tasa-arvo-ohjelma](#) on hyväksytty valtioneuvoston periaatepäätöksenä kesäkuussa 2020, ja sen toteutus kestää koko hallituskauden. [Perhevapaa-uudistuksen](#) odotetaan valmistuvan vuonna 2022. Hallitus edistää palkkatasa-arvoa laajalla toimenpidekokonaisuudella, johon sisältyy palkka-avoimuutta edistävä lainsäädäntöhanke, tutkimus- ja kehittämishankkeita sekä [kolmikantaisesti sovittuja toimenpiteitä](#).

2.8 Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi

2.8.1 Hyvinvointi ja palvelujen kehittäminen

Valtioneuvosto hyväksyi [hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen periaatepäätöksen](#) kesällä 2020. Periaatepäätöksessä on neljä painopistettä: Kaikille mahdollisuus osallisuuteen, hyvät arkiympäristöt, hyvinvointia ja terveyttä edistävä toiminta ja palvelut sekä päätöksenteolla vaikuttavuutta. Periaatepäätöksen toteuttamiseksi valmistellaan toimeenpanosuunnitelma.

Parlamentaarisen komitean valmisteleva [kansallinen lapsistrategia](#) julkaistiin helmikuussa 2021. Tämän jälkeen strategialle valmistellaan toimeenpanosuunnitelma. Strategian tavoitteena on edistää lasten oikeuksien toteutumista ja vahvistaa lasten ja nuorten omaa osallisuutta ja osallistumista yhteiskunnassamme.

Lisäksi hallitus jatkaa [lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman](#) toimeenpanoa vuosina 2020–2022. Ohjelmassa kehitetään seuraavia kokonaisuuksia: perhekeskukset ja lasten, nuorten ja perheiden varhainen tuki arjessa, lasten ja nuorten matalan kynnyksen mielenterveys- ja päihdepalvelut sekä lastensuojelun monialaisuus. Jatko-ohjelmassa on huomioitu ensimmäisen muutosohjelman ulkoinen arviointi, jossa nostettiin esiin perhekeskusmalli onnistuneena kehittämiskäytäntönä. Perhekeskus tukee nykyisen palvelurakenteen keventämistä ja auttaa siirtämään painopistettä lastensuojelusta ja korjaavista palveluista perustason palveluihin ja varhaiseen tukeen.

Hallitusohjelman mukaisesti väestön ikääntymisestä seuraavaan yhteiskunnalliseen muutokseen varautumiseksi laaditaan poikkihallinnollinen ikäohjelma yhteistyössä eri ministeriöiden, kuntien, kolmannen sektorin ja muiden toimijoiden kanssa. [Ikäohjelman toimintasuunnitelma](#) julkaistiin syysyllä 2020. Ohjelmassa väestön ikääntymisen haasteisiin liittyvät pitkän aikavälin mitattavat vaikutustavoitteet on asetettu vuoteen 2030. Ne liittyvät työurien pidentymiseen, iäkkäiden toimintakykyyn, vapaaehtoistyön vakiintuneeseen asemaan, digitalisaation lisäämään hyvinvointiin, ikäystävällisiin asuinympäristöihin sekä sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäviin palveluihin.

[Vanhuspalvelulakia](#) on uudistettu. Hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti on säädetty henkilöstön vähimmäismitoituksesta (0,7 ammattihenkilöä asiakasta kohti) ympärivuorokautisen hoidon ja

huolenpidon yksiköissä. Laki tuli voimaan lokakuussa 2020. Laissa säädetään myös standardoidun tiedonkeruun välineistöstä, jolla asiakkaiden palvelutarpeet selvitetään yhdenmukaisesti. Kuntien on aloitettava arviointivälineistön käyttö viimeistään huhtikuussa 2023. Tämä tukee osaltaan hallitusohjelman mukaista tavoitetta luottamuksen palauttamisesta vanhuspalveluiden laatuun, oikea-aikaisuuteen ja saatavuuteen.

2.8.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistaminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista on edistetty vaiheittain: [Uudenmaan SOTE-erillisselvitys, kuntien rooli sote-palvelutuotannossa](#) sekä [ympäristöterveydenhuollon järjestämisen selvitys](#) valmistuivat kertomusvuonna.

[Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö](#) valmistui tammikuussa 2021. Selvityksessä ehdotetaan, että sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaisille hyvinvointialueille siirrettäisiin kuntien nykyisin hoitamat ympäristöterveydenhuollon tehtävät 1.1.2026. Lisäksi esitetään harkittavaksi monialaisten maakuntien tehtävien laajentamisen jatkotarkastelu. Toteutuessaan mahdollinen jatkotarkastelu tulisi selvityksen mukaan kohdistaa maakuntien liittojen nykyisin hoitamiin tehtäviin, mutta mahdollisesti myös muihin alueiden kehittämisen kannalta merkittäviin tehtäviin. Maakuntien verotusoikeuden käyttöönottoa selvittävän parlamentaarisen komitean työ valmistui maaliskuussa 2021. Komitea ei ehdottanut maakuntaveron käyttöönottoa. Veron käyttöönoton tarpeellisuutta tulisi komitean mukaan arvioida uudelleen siinä vaiheessa, kun valtionrahoitukseen perustuvan rahoitusmallin toimivuudesta on saatu riittävästi kokemusta ja jos maakuntien tehtäväkenttää mahdollisesti olennaisesti laajennetaan.

Ensimmäiseen vaiheen lakipaketti eli hallituksen esitys ([HE 241/2020 vp](#)) eduskunnalle sote-hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi on annettu eduskunnalle 8.12.2020. Pelastustoimen uudistuksen tavoitteena on turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat pelastustoimen palvelut, parantaa turvallisuutta, palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta sekä vastata yhteiskunnallisten muutosten mukaan tuomiin haasteisiin. Yksityiskohtaisempi lainsäädäntö eli niin sanottu [Sote-100-lakipaketti](#) annetaan eduskunnalle keväällä 2021.

Palveluiden kehittämisen osalta on [käynnistetty tulevaisuuden sosiaali- ja terveysterveystyö -ohjelma](#), jota toteutetaan alueellisissa kehittämissankkeissa. Sosiaali- ja terveysministeriö myöntää hankkeisiin valtionavustuksia vuoteen 2023 asti. Laaja-alaisesta sosiaali- ja terveysterveystyöstä ihminen saisi palvelunsa sujuvasti ja avun yksilöllisiin tarpeisiin. Se nivoutuu yhteen SOTE-rakenneuudistuksen valmistelun kanssa.

SOTE-uudistuksen ohella valmisteilla [on hallituksen esitys terveydenhuoltolain muuttamisesta](#) (niin sanottu hoitotakuu). Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätestuntokaudella 2021. Sen tavoitteena on turvata nykyistä nopeampi hoitoon pääsy kiireettömissä tilanteissa perusterveydenhuollossa.

2.8.3 Sosiaaliturvan uudistaminen

Hallitus on käynnistänyt [sosiaaliturvauudistuksen](#), joka ulottuu kahdelle eduskuntakaudelle. Tavoitteena on nykyistä selkeämpi ja toimivampi järjestelmä, joka turvaa toimeentulon sosiaalisten riskien kohdatessa ja mahdollistaa työnteon ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen muuttuvissa elämäntilanteissa. Valmistelu tehdään poikkihallinnollisesti ja tutkimusperusteisesti [parlamentarisessa komiteassa](#).

Komitean jaostot työstävät ongelmakokonaisuuksista tilannekuvaraportit, jotka valmistuvat vuoden 2021 aikana. Hallituskauden loppuun mennessä valmistellaan sosiaaliturvauudistuksen tiekartta, jotta komiteatyö voisi luontevasti jatkua seuraavalla eduskuntakaudella.

Lisäksi sosiaaliturvaa kehitetään koko ajan kolmen tavoitteen alla. Ensimmäinen niistä on ikäihmisten toimeentulon turvaaminen ja köyhyden vähentäminen. Tähän liittyen vähimmäiseläkkeitä on korotettu. Toinen tavoite on lapsiperheiden aseman parantaminen, johon liittyy tasa-arvoisen vuorovanhemmuden tukeminen ja vuoroasumista koskevan selvityksen toimenpide-ehdotusten edistäminen. Kolmas tavoite on eriarvoisuuden vähentäminen. Sen toteuttamiseksi perusturvaa on korotettu. Lisäksi hallituksen toimintasuunnitelmassa on eritelty keinoina palkkatyön, yrittäjyyden ja muiden tulomuotojen yhteensovittamista sosiaaliturvassa, eritoten työttömyysetuuksien osalta, sekä negatiivista tuloveroa koskeva kokeilu. [Työttömyysturvan kehittämistä](#) varten on asetettu työryhmä, jossa selvitetään muun muassa työssäoloehdon kehittämistä.

2.9 Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi

2.9.1 Koulutus ja osaaminen

Koulutus- ja osaamistason nousua, oppimiseröjen kaventumista ja koulutuksellista tasa-arvoa tavoitellaan kaikilla koulutusasteilla. Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden kokonaisuuden keinot kohdistuvat koko koulutusjärjestelmään ja sen kehittämiseen sekä tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan (TKI) toimintaympäristöön. Eduskunnalle keväällä 2021 annettavassa [koulutuspoliittisessa selonteossa](#) linjataan nykytilan analyysin pohjalta kohti 2040-lukua ulottuva koulutuksen ja tutkimuksen tavoitetila ja sen saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet.

Kertomusvuoden keskeinen hanke oli [oppivelvollisuuden jatkaminen](#) 18 ikävuoteen asti. Perusopetuksen jälkeen oppivelvollisuutta suoritetaan tutkintotavoitteiseen mukaisesti lukiokoulutuksessa tai ammatillisessa koulutuksessa taikka erilaisissa nivelvaiheen koulutuksissa. Samalla toisen asteen koulutuksesta tulee laajennetun oppivelvollisuuden piiriin kuuluvalla opiskelijalla maksutonta. Ohjausta vahvistetaan ja nivelvaiheen koulutusta kehitetään. Oppivelvollisuuden laajentamisella nostetaan myös työllisyysastetta. Lakimuutokset vahvistettiin vuoden 2020 lopussa ja uudistus tulee voimaan 1.8.2021 lukien. Oppivelvollisuuden laajentaminen tulee voimaan ikäluokka kerrallaan ja koskee ensimmäisen kerran keväällä 2021 perusopetuksen 9. vuosiluokalla olevia nuoria. Nivelvaiheen koulutuksen uudistus tulee voimaan 1.8.2022.

Perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmat ovat käynnissä. Näihin [Oikeus oppia](#) -kehittämisohjelmiin sisältyvät toimenpiteet myös maahanmuuttajalasten ja nuorten oppimisen edellytysten vahvistamiseksi, koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseksi sekä oppimisen ja lapsen tuen vahvistamiseksi. Perusopetuksen laadun ja tasa-arvon kehittämisohjelmaan on varattu kolmen vuoden aikana 180 miljoonaa euroa ja varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon kehittämisohjelmaan 125 miljoonaa euroa. Koulutuspoliittisessa selonteossa linjataan laajemmin osaamistason nostosta ja myös maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten oppimispolkujen parantamisesta.

Osaamistason noston osalta merkittäviä toimia kohdistuu [jatkuvan oppimisen uudistuksen](#) keskeisiin käynnistämistoimenpiteisiin, joustavien työelämälähtöisten koulutusten toteuttamiseen sekä korkeakoulujen aloituspaikkojen lisäämiseen. [Jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen linjaukset](#) valmistuivat joulukuussa 2020. Hallituksen budjettiriihessä 2020 tekemän päätöksen mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö valmistelevat yhteistyössä työelämän järjestöjen ja aluehallinnon kanssa muun muassa jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen perustamista siten, että se voi aloittaa toimintansa vuonna 2021.

Korkeakoulujen lähivuosien [lisäaloituspaikkojen suuntaamisesta](#) on päätetty. Ammattikorkeakoulut saavat yhteensä 1 723 ja yliopistot yhteensä 4 231 lisäaloituspaikkaa vuosina 2021 ja 2022 alkaviin koulutuksiin. Lisäaloituspaikkoja kohdennetaan erityisesti työvoimapulasta kärsiville aloille. Korkeakoulujen rahoituskaudella 2021–2024 kohdistetaan osa perusrahoituksesta [korkeakoulujen yhteiseen digitalisaatiovision](#) toteuttamiseen. Vuoteen 2030 tähtäävän vision tavoitteena on korkeakoulujen yhteistyöllä ja uusien teknologioiden käyttöönotolla lisätä koulutuksen vaikuttavuutta ja laatua.

Lasten ja nuorten hyvinvointia edistetään hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti poikkihallinnollisella kansallisella [lapsistrategialla](#) ja sen toimeenpanosuunnitelmalla vuodesta 2021 lähtien. Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden kokonaisuudessa tavoitetta toteutetaan vahvistamalla oppilas- ja opiskelijahuollon palveluja osana oppivelvollisuuden laajentamista, vahvistamalla lasten, nuorten ja perheiden matalan kynnyksen palveluita sekä laatimalla [harrastamisen Suomen malli](#). Suomen mallin tarkoituksena on mahdollistaa jokaiselle lapselle ja nuorelle mieluisa ja maksuton harrastus

koulupäivän yhteydessä. Mallissa on toteutettu pilottihaku, jolla haetaan mukaan kuntia, jotka ovat valmiit käynnistämään mallin mukaisen harrastustoiminnan alkuvuodesta 2021.

Tavoitetta tuetaan myös valmistelemalla uusi valtakunnallinen sitouttavan kouluyhteisötyön toimintamalli perusopetuksen koulupudokkuuden ja koulupoissaolojen ehkäisemiseksi. Lasten ja nuorten hyvinvointi myös oppimisen edellytyksenä on vahvasti mukana koulutuspoliittisessa selonteossa. Lasten ja nuorten hyvinvointia edistetään myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmassa ([LAPE](#)) vuosina 2020–2022 vahvistamalla varhaista tukea ja monialaista yhteistyötä.

Hallitusohjelman mukaisesti koulutuksen tulee rakentaa yhteiskunnallisen tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Ammatillisen koulutuksen osalta laatu- ja tasa-arvo-ohjelma "[Oikeus osata](#)" on käynnissä: opiskelijoiden oppimisen edellytyksiä ja oppimistuloksia parannetaan, hyvinvointia ja yhteisöllisyyttä vahvistetaan, koulutuksen järjestäjien toimintakulttuurin uudistamista tuetaan ja järjestäjien kykyä vastata toimintaympäristön muutoksiin vahvistetaan vuosina 2020–2022 yhteensä yli 270 miljoonalla eurolla. Varhaiskasvatuksen osalta [hallituksen esitys täysipäiväisestä subjektiivisesta varhaiskasvatusoikeudesta](#) annettiin eduskunnalle lokakuussa 2019 ja lainsäädäntö tuli voimaan elokuussa 2020. Lainmuutosten jälkeen kaikilla lapsilla on yhtäläinen oikeus varhaiskasvatukseen, eikä perheen sosioekonominen asema tai asuinpaikka vaikuta enää lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen. Koulutuspoliittisen selonteon luonnoksen mukaan monet tekijät, kuten väestönmuutos, vaikeuttavat tulevaisuudessa tasa-arvoisen ja yhdenvertaisen koulutuksen toteutumista. Selonteossa linjataan tarvittavista ohjauksen, rakenteiden ja toimintatapojen muutoksista.

Hallitusohjelman mukaan Suomen tulee olla kansainvälisesti houkutteleva paikka opiskella, tutkia ja investoida. Tavoitetta edistämään on laadittu [tutkimuksen, kehittämisen ja innovaatioiden \(TKI\) tiekartta](#), joka kokoaa keskeiset TKI-politiikan toimenpiteet. Kartalla luodaan kestävää kasvua sekä rakennetaan toimintaympäristöä, joka kannustaa sekä suomalaisia että ulkomaisia yrityksiä investoimaan TKI-toimintaan Suomessa. Tavoitteena on, että Suomi pysyy uuden tiedon tuottamisen sekä teknologian kehittämisen ja soveltamisen eturintamassa. TKI-tiekartta on julkaistu keuhäällä 2020 ja sitä päivitetään vuosittain. Kartta kytkeytyy Suomen kestävän kasvun ohjelmaan, jonka toimenpiteillä edistetään vihreän ja digitaalisen siirtymän vaatimaa systeemistä muutosta nostamalla osaamistasoa ja parantamalla TKI-investointien vaikuttavuutta koko maassa sekä mahdollistamalla kunnianhimoisempaa tutkimusta ja kannustamalla yrityksiä lisäämään TKI-toimintaa. Tavoitteena on, että kertaluontoisilla investoinneilla saavutetaan pysyviä vaikutuksia. Koulutuspoliittisessa selonteossa tuetaan TKI-tiekartan toimeenpanoa ja linjataan muun muassa ulkomaalaisten opiskelijoiden ja tutkijoiden rekrytoinnista suomalaisiin korkeakouluihin.

Korkeakoulujen perusrahoituksesta kohdistetaan 2021–2024 osa [kansainvälistymisohjelmaan](#), jonka yhteydessä korkeakoulut ovat sitoutuneet Suomeen saapuvien opiskelijoiden ja tutkijoiden sekä opettajien integrointiin suomalaiseen yhteiskuntaan ja pilottitoimenpiteisiin, joilla rakennetaan strategisia kumppanuuksia EU:n ulkopuolisissa maissa.

Suomen nousu pandemian aiheuttamasta poikkeustilanteesta ja menestyminen globaalissa kilpailussa edellyttää uuden tiedon tuottamista, yhteiskunnallista hyötyä ja lisäarvoa tuovia innovaatioita sekä korkeaa osaamisen tasoa. Tutkimus- ja tiedeyhteisön kilpailukyvyyn ja vetovoiman vahvistamiseksi laadittiin myös kansallisten [tutkimusinfrastruktuurien tiekartta](#), joka valmistui vuoden 2020 lopussa.

2.9.2 Kulttuuri, nuoriso ja liikunta

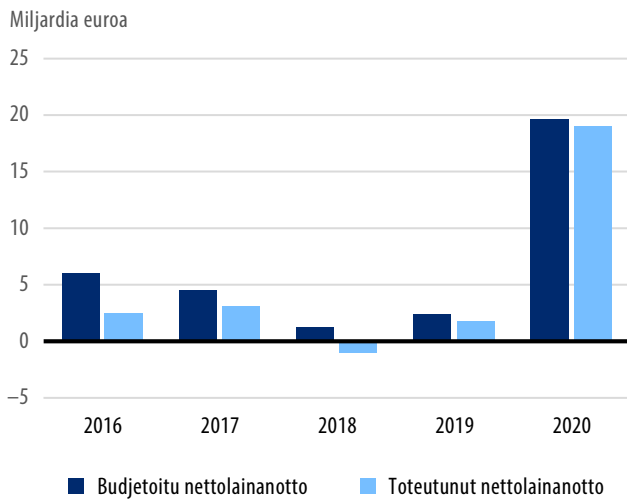
Hallitus on antanut [esittävien taiteiden valtionosuusuudistusta](#) koskevan [esityksen](#) sekä käynnistänyt [liikuntapoliittisen selonteon](#) toimenpiteitä. Selonteon tavoitteena on osaamisen vahvistaminen liikunnan ja urheilun toimialalla. Tarkoituksena on kohdentaa voimavaroja paikallisen seuratoiminnan, urheilun tapahtumatoiminnan sekä valmennustoiminnan ammattimaistumiseen lisäämällä koulutusta sekä palkkaamalla päätoimisia osaajia toimialueen eri lohkoille. Lisäksi valtakunnallisten liikkumisohjelmien toimeenpano on käynnistetty ja Liikkuva koulu -ohjelma on laajentunut useampiin ikäryhmiin.

[Valtioneuvoston periaatepäätös](#) valtakunnallisesta nuorisotyön ja -politiikan ohjelmasta vuosille 2020–2023 hyväksyttiin joulukuussa 2019. Ohjaamot ovat merkittävin suomalaisen nuorisotakuun puitteissa aloitettu toiminta, johon valtiovalta päätti suunnata Euroopan sosiaalirahaston (ESR) työllisyyttä edistävää rahoitusta vuosina 2014–2020. Ohjaamotoiminnan yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia on arvioitu valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoittamassa tutkimushankkeessa, jonka [loppuraportti](#) valmistui vuonna 2020.

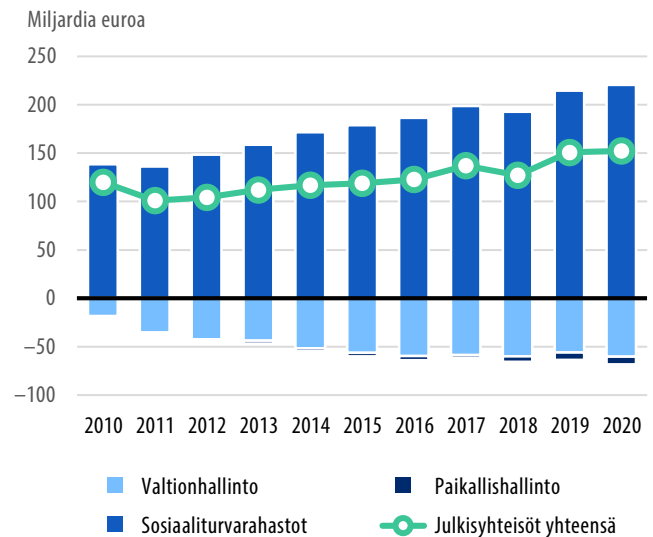
Luovien alojen edistämiseksi on valmistunut [Luovan talouden tiekartta](#), johon sisältyy Creative Business Finlandin perustaminen. Tavoitteena on toimeenpanna yhdessä sidosryhmien kanssa tiekartassa tunnistettuja toimia muun muassa luovien alojen yritysten kasvun edistämiseksi. Koronavirus-epidemia on heikentänyt voimakkaasti kulttuurin ja luovan alan toimijoiden toimintaedellytyksiä. Vaurioita on pyritty pehmentämään lisätalousarvioissa osoitetuilla määrärahoilla. Niitä on osoitettu eri kulttuurin aloille yhteensä noin 100 miljoonaa euroa.

3 Julkinen talous

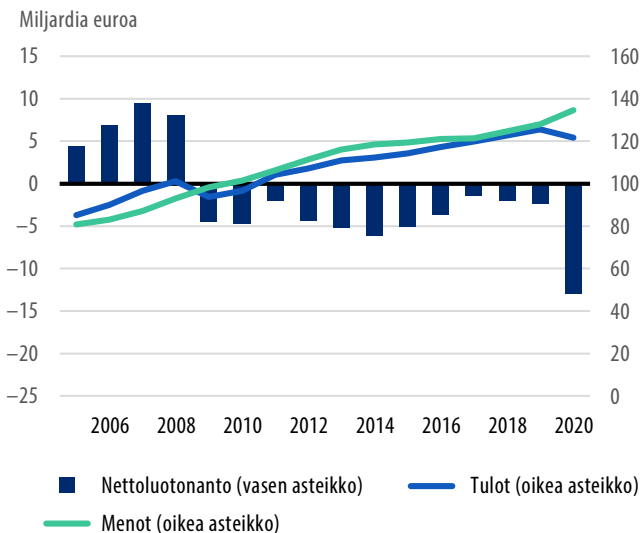
Valtion nettolainanotto budjettitaloudessa



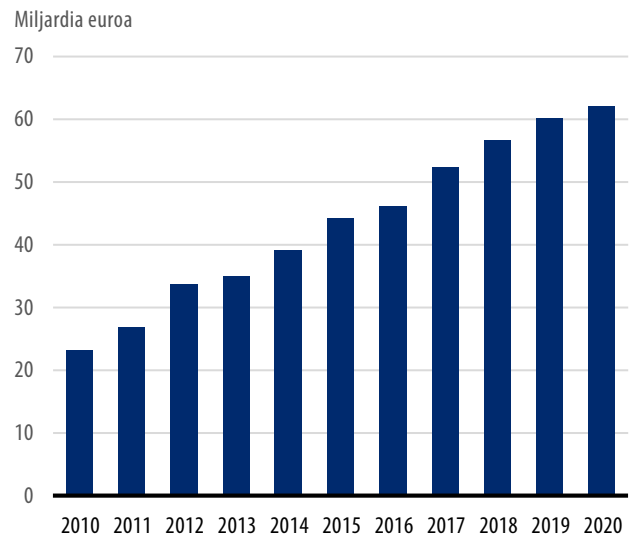
Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarat



Julkisyhteisöjen tulot, menot ja nettoluotonanto



Valtion takausten ja takuiden kehitys



3.1 Julkisen talouden tila

3.1.1 Taloudelliset lähtökohdat

Vuonna 2020 Suomen bruttokansantuote supistui 2,8 prosenttia. Koronavirusepidemiasta johtuen bruttokansantuote romahti etenkin toisella vuosineljänneksellä. Loppuvuoden aikana bruttokansantuote kasvoi edellisiin neljänneksiin verrattuna, mutta ei saavuttanut epidemiaa edeltänyttä tasoaan. Alustavan tilinpitoarvion mukaan vain julkiset kulutusmenot ja julkiset investoinnit eivät supistuneet vuonna 2020.

Työllisyys kääntyi laskuun vuoden 2020 aikana. Etenkin palvelualojen työllisyys supistui epidemian ja sen hillitsemiseksi tehtyjen rajoitusten seurauksena. Vuoden 2020 työllisyysaste jäi 71,6 prosenttiin. Myös työttömyys kääntyi kasvuun ja työttömyysaste nousi 7,8 prosenttiin. Nuorten ja naisten työttömyys kasvoi eniten, mitä selittää palvelualojen työllisyyden lasku. Lomautukset nousivat voimakkaasti alkuvuonna, millä oli vaikutusta myös tilastoituun työttömyyskehitykseen.

Yksityinen kulutus supistui epidemian aikana jyrkästi, mutta työllisyyden ja palkkasumman laskusta huolimatta säästämisaste koheni. Varsinkin puolikestävien tavaroiden ja palveluiden kulutus supistui. Yksityiset investoinnit kääntyivät laskuun, vain maa- ja vesirakentaminen kasvoi vuonna 2020. Ulkomaankaupan erät supistuivat voimakkaasti vuonna 2020. Varsinkin matkailuun ja kuljetukseen liittyvät palveluviennin erät supistuivat merkittävästi.

Vuoden 2020 kuluttajahintaindeksin vuosimuutos oli 0,4 prosenttia. Talouden taantuma ja kysynnän supistuminen hidastivat hintojen nousua. Öljyn hinnan pudotus laski energian hintoja ja hidasti inflaatiota merkittävästi.

Vuoden 2020 keväällä valtiovarainministeriö ennusti vuoden 2020 talouskasvuksi –5,5 prosenttia. Talouden ajateltiin supistuvan koronavirusepidemian seurauksena erittäin voimakkaasti, mutta epidemian poistuvan kesään mentäessä. Ennen epidemiaa joulukuussa 2019 valtiovarainministeriö ennusti vuoden 2020 talouskasvuksi 1 prosenttia.

Suomen talouden rajun supistumisen arvioitiin olevan seurausta kansainvälisen kysynnän ja viennin supistumisesta sekä Suomen omista koronavirukseen liittyvistä rajoitustoimista. Käyttöön otettujen rajoitustoimien arveltiin vähentävän yksityistä kulutusta, erityisesti palveluiden kulutusta. Päivittäistavaroiden kulutuksessa muutoksen arvioitiin näkyvän vähiten. Epävarmojen näkymien arvioitiin siirtävän investointeja eteenpäin tai niiden jäävän toteutumatta kokonaan, minkä seurauksena yksityisten investointien ennustettiin vähenevän merkittävästi.

Työllisten määrän ennustettiin vähenevän, kun maailmanlaajuinen pandemia sulki liiketoimintoja ja maidenvälisiä rajoja. Työllisyysasteen ennustettiin laskevan 71 prosenttiin. Samalla työttömien määrän ennustettiin kasvavan selvästi ja työttömyysasteen nousevan 8 prosenttiin vuonna 2020.

Vuosina 2021–2022 talouden arveltiin palaavan kriisiä edeltävälle kasvu-uralle. Vaikka lyhytkestoisien kriisien ei oletettu heikentävän talouden tuotantopotentiaalia merkittävästi, talouden heikentymisen aikana menetetyn tuotannon umpeen kurominen vie aikaa.

3.1.2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat EU- ja kansalliset säädökset

EU-säännökset, erityisesti perussopimus sekä vakaus- ja kasvusopimus, asettavat puitteet julkisen talouden hoidolle jäsenmaissa. Kansallisesti julkisen talouden hoitoa ohjaavat talous- ja rahoituksen vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annettu laki (finanssipoliittinen laki, 869/2012) sekä julkisen talouden suunnitelmasta annettu valtioneuvoston asetus (JTS-asetus 120/2014).

EU:n perussopimuksessa on asetettu julkisen talouden alijäämälle kolmen prosentin ja julkisen talouden velalle 60 prosentin viitearvot suhteessa bruttokansantuotteeseen. Jos alijäämä- ja/tai velkakriteeri rikkoutuu, jäsenmaa joutuu liiallisen alijäämän menettelyyn. Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osa määrittelee kehikon, jonka puitteissa maat ryhtyvät korjaaviin toimiin liiallisen alijäämän tilanteessa. Julkisen talouden tavoitteenasettelua ohjaa julkisyhteisöjen rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite (MTO). Sen tehtävänä on varmistaa turvamarginaali perussopimuksen alijäämä- ja velkaviitearvoihin nähden sekä julkisen talouden kestävyys. MTO:n saavuttamista ohjataan ja arvioidaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osassa, jonka tehtävä on varmistaa, että finanssipoliittikka on kestävää normaalin suhdannevaihtelun aikana.

Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan nimelliset monivuotiset rahoitusasematavoitteet koko julkiselle taloudelle ja tavoite kullekin julkisen talouden alasektorille. Nämä tavoitteet on asetettava siten, että ne johtavat vähintään MTO:n saavuttamiseen.

Vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke otettiin ensimmäistä kertaa käyttöön keväällä 2020, kun Euroopan komissio 20.3.2020 antoi tiedonannon vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoinnista. EU:n valtiovarainministerit antoivat tämän jälkeen 23.3.2020 yhteisen julkilausuman, jossa yhdyttiin komission arvioon siitä, että vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen käyttöönoton edellytykset täyttyvät. Komissio totesi syksyllä 2020 yleisen poikkeuslausekkeen olevan voimassa vuonna 2021.

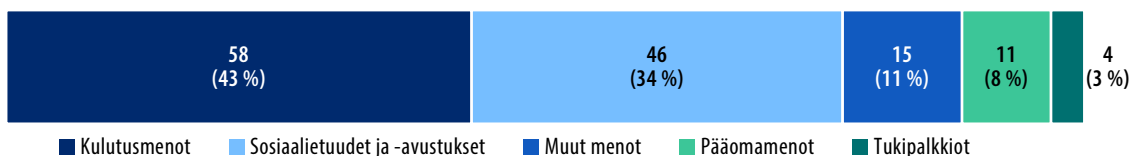
Poikkeuksellisesta epävarmuudesta johtuen vakaus- ja lähentymisohjelmat tehtiin keväällä 2020 komission ja jäsenmaiden yhteisellä sopimuksella normaalia suppeammassa muodossa. Kun samalla finanssipoliittisen lain poikkeuksellisten olosuhteiden katsottiin olevan voimassa, Suomessa vakausohjelma tehtiin virkamiestyönä erillisenä JTS:stä ja suppeammassa muodossa perustuen vain ennusteen lukuihin.

Julkisen talouden alijäämä ylitti selvästi 3 prosentin rajan vuonna 2020 ja velkasuhde nousi 69,2 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Komissio arvioi toukokuussa 2020 artiklan 126 kohdan 3 mukaisessa raportissaan sekä alijäämä- että velkakriteerin rikkoutuvan. Komissio ei kuitenkaan poikkeuksellisesta epävarmuudesta johtuen ehdottanut liiallisen alijäämän menettelyn käynnistämistä Suomen tai muidenkaan jäsenmaiden kohdalla. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan, toisin sanoen neuvoston kesällä 2019 hyväksymän julkista taloutta koskevan maakohtaisen suosituksen, arvioiminen vuoden 2020 osalta ei ole vallitsevassa tilanteessa mielekäästä.

3.1.3 Julkisen talouden tila vuonna 2020

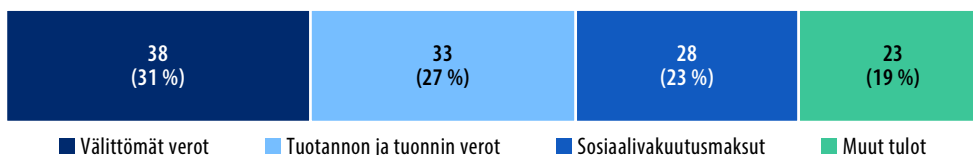
Kuvio 5. Julkisyhteisöjen menot lajeittain 2020. Lähde: Tilastokeskus

Miljardia euroa ja prosenttia kokonaismenoista



Kuvio 6. Julkisyhteisöjen tulot lajeittain 2020. Lähde: Tilastokeskus

Miljardia euroa ja prosenttia kokonaistuloista



Suomen julkinen talous on ollut alijäämäinen jo pitkään. Julkista taloutta ovat heikentäneet väestön ikärakenteen muutoksesta johtuva ikäsidonnaisten menojen kasvu sekä 2010-luvun alkupuolella koettu hidas talouskasvu. Sopeutustoimet sekä talouskasvun elpyminen pienensivät alijäämää vuosikymmenen loppupuolella.

Julkisen talouden alijäämä kasvoi mittavaksi vuonna 2020 heikon suhdannetilanteen ja koronaviirusepidemian myötä toteutettujen tukitoimien vuoksi. Alijäämä oli 12,9 miljardia euroa eli 5,4 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Alijäämä kasvoi edellisvuodesta yli 10 miljardia euroa. Julkinen velkasuhde kasvoi nopeasti vuoden 2020 aikana. Velkasuhde nousi vuonna 2020 liki 10 prosenttiyksikköä 69,2 prosenttiin. Seuraavina vuosina velkasuhteen kasvu hidastuu, mutta jatkuu edelleen.

Julkisyhteisöjen menoja kasvattivat julkiset erityisesti koronavirusepidemiaan liittyvät menot. Kokonaistulot supistuivat viime vuonna. Verotulojen ja sosiaaliturvamaksujen kertymä pieneni. Suurimpia yksittäisinä tekijöitä olivat yhteisöverojen ja sosiaaliturvamaksujen supistuminen. Kriisi iski raskaimmin valtiontalouteen. Suhdannevaihtelut heijastuvat selvimmin valtiontalouteen erityisesti verotulojen suuren suhdanneherkkyyden vuoksi. Hallitus päätti suorista toimista epidemian hillitsemiseksi sekä kansalaisten ja yritysten tukemiseksi. Valtio myös kompensoi näitä toimia ja muita koronaviruksesta aiheutuvia menetyksiä muille julkisen talouden alasektoreille. Valtionhallinto oli 13,4 miljardia euroa eli 5,6 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen alijäämäinen.

Julkisen talouden alasektoreista paikallishallinnon rahoitusasema koheni huomattavasti 3,2 miljardia euroa viime vuonna. Tuloja kasvattivat erityisesti valtiolta saadut tulonsiirrot. Työeläkelaitosten ylijäämä pieneni 0,2 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen erityisesti väliaikaisen työeläkemaksun alentamisen sekä heikon maksutulokehityksen seurauksena. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema oli hieman alijäämäinen. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa heikensi työttömyyden kasvaminen.

Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarallisuus kasvoi hieman vuonna 2020 ja oli 64,2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vaikka varojen arvo pieneni alkuvuonna, nousi niiden arvo loppuvuonna yli vuoden 2019 lopun tason. Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarat ovat kasvaneet viime vuosina lähinnä sosiaaliturvarahastojen varojen kasvun ansiosta, valtion nettovarallisuus supistui hieman.

Julkisyhteisöjen yhteenlaskettu nettorahoitusvarallisuus, eli rahoitusvarojen ja velkojen erotus, oli 152,3 miljardia euroa vuoden 2020 lopussa, mikä oli 1,9 miljardia enemmän kuin vuonna 2019.

Julkisyhteisöistä sosiaaliturvarahastojen nettorahoitusvarat ovat positiiviset, valtionhallinnon ja paikallishallinnon negatiiviset. Tiedot perustuvat Tilastokeskuksen julkisyhteisöjen rahoitustilinpitoon. Vuoden aikana valtionhallinnon nettorahoitusvarat supistuivat yhteensä 4,3 miljardia euroa. Vuoden lopussa valtion velka ylitti rahoitusvarat 60,1 miljardilla eurolla. Paikallishallinnon nettorahoitusvarat supistuivat 0,1 miljardia euroa. Työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen nettorahoitusvarat kasvoivat vuoden 2020 aikana 6,0 miljardilla eurolla. Vuoden lopussa sosiaaliturvarahastojen varojen ja velkojen erotus oli 220,4 miljardia euroa. Työeläkelaitosten rahoitusvarat olivat 224,7 miljardia euroa.

3.2 Valtiontalous

3.2.1 Valtiontalouden kokonaislaskelmat

Valtiontalouden kokonaislaskelmien (tuotto- ja kululaskelma sekä tase) tarkoituksena on parantaa kokonaiskuvaa valtioneuvoston ohjausvallan alaisesta valtiontaloudesta (valtio-oikeushenkilö).

Kokonaislaskelmat antavat erillisiä tilinpäätöslaskelmia tarkemman kuvan valtiontalouden liikekirjanpidon mukaisesta tuloksesta ja taseen rakenteesta. Kokonaislaskelmat on laadittu yhdistelemällä talousarviotalouden, valtion liikelaitoskonsernien ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen tilinpäätöstiedot.

Kirjanpitosääntöjen mukaisesti laadittavat konsernilaskelmat perustuvat määräysvaltakriteeriin. Tällaiset laskelmat sisältäisivät nykyisten kokonaislaskelmien sisältämien talousarviotalouden, rahastotalouden ja liikelaitostalouden lisäksi valtionyhtiöt ja mahdollisesti myös valtion osakkuusyhtiöt sekä liikelaitoskonsernien osakkuusyhtiöt.

Valtion määräysvallassa (yli 50 prosentin osuus äänivallasta, luettelo yhtiöistä on hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2 esitetyssä valtion tilinpäätöksen liitteessä 7) olevat yhtiöt ja osakkuusyhtiöt ovat mukana laskelmissa käyttöomaisuusarvopapereissa. Valtiontalouden kokonaislaskelmat, joita ei tilintarkasteta, on laadittu edellä mainittujen yksiköiden virallisten tilinpäätösten perusteella. Laskelmat ovat tarkemmin esitettyinä hallituksen vuosikertomuksen liitteen 2 luvussa 6.

Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelmasta ja -taseesta on eliminoitu valtiontalouden sisäisten erien vaikutus eli valtion virastojen, rahastojen ja liikelaitoskonsernien keskinäiset tapahtumat. Merkittäviä eliminointierä ovat sisäiset vuokrat, liikelaitoskonsernien pääomat ja voittojen tuloutukset, rahastojen kassavarat, valtion sisäiset eläkemaksut ja siirrot talousarviotalouteen. Vuonna 2020 muutettiin talousarvio- ja rahastotalouden sisäisten ja keskinäisten erien eliminointikäytäntöä. Vuoden 2019 luvut on esitetty kyseisenä vuonna raportoidun mukaisina.

Koronavirusepidemian vuoksi vuosi 2020 oli poikkeuksellinen, mikä näkyy kokonaistuotto- ja kululaskelmassa kulujäämän kasvuna ja kokonaistaseessa kassavarojen sekä vieraan pääoman määrän kasvuna erityisesti talousarviotalouden osalta. Katsaus talousarviotalouden tuottoihin ja kuluihin sekä taseeseen löytyy hallituksen vuosikertomuksen luvusta 3.2.2.

Tuotto- ja kululaskelma

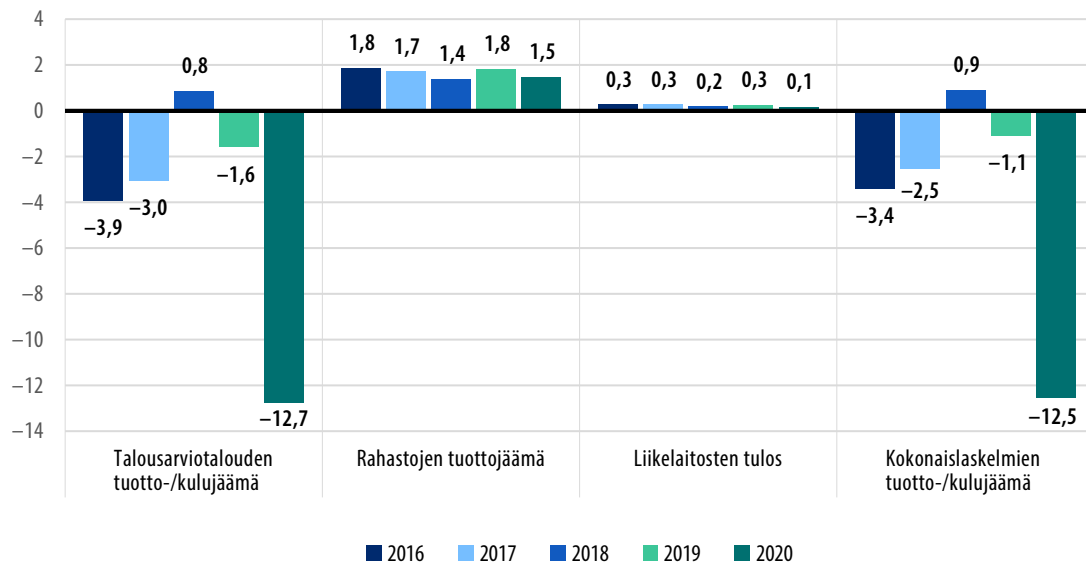
Taulukko 3. Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelma, miljoonaa euroa.

	1.1.–31.12.2019	1.1.–31.12.2020
Toiminnan tuotot	3 441	3 403
Toiminnan kulut	9 813	11 005
Jäämä I	–6 372	–7 602
Rahoitustuotot	2 284	1 886
Rahoituskulut	1 533	1 109
Osuus osakkuusyritysten tuloksesta	11	11
Satunnaiset tuotot	250	197
Satunnaiset kulut	6	26
Jäämä II	–5 366	–6 643
Siirtotalouden tuotot	1 313	1 448
Siirtotalouden kulut	42 497	49 470
Jäämä III	–46 550	–54 665
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	45 454	42 140
Vähemmistöosuus*	0,1	0,1
Tilikauden tuotto-/kulujäämä	–1 097	–12 525

* Liikelaitoskonsernien vähemmistöosuus

Tuotto- ja kululaskelma osoittaa, ovatko tilikauden aikana saadut tuotot riittäneet kattamaan tilikauden aikaiset kulut. Vuonna 2020 kokonaistuotto- ja kululaskelman kulujäämä oli 12,5 miljardia euroa. Kulujäämä on kasvanut 11,4 miljardia euroa vuodesta 2019. Tähän ovat vaikuttaneet pääasiassa toiminnan tuottojen väheneminen, toiminnan kulujen kasvu ja siirtotalouden kulujen kasvu sekä verotulojen väheneminen.

Seuraavassa kuviossa on esitetty kokonaistuotto- ja kululaskelman tuotto-/kulujäämä sekä talousarvitalouden tuotto-/kulujäämä, rahastotalouden tuottojäämä ja liikelaitoskonsernien voitto erillisesti raportoituna vuosilta 2016–2020.

Kuvio 7. Tuotto- ja kulujäämät 2016–2020, miljardia euroa.

Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelman kulujäämä 12,5 miljardia euroa oli 1,4 miljardia euroa suurempi kuin talousarviotalouden kulujäämästä (12,7 miljardia euroa), valtion liikelaitosten voitosta (0,1 miljardia euroa) sekä talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen tuottojäämästä (1,5 miljardia euroa) suoraan yhteenlaskettu kulujäämä. Ero johtuu sisäisten erien eliminoimisesta, joista suurimpia ovat rahastosiirrot ja liikelaitosten voitontuloutukset talousarviotalouteen:

- Valtion Eläkerahaston talousarvioon suorittamien siirtojen eliminointi vähentää siirtotalouden tuottoja ja talousarviosiirtoja 1 931 miljoonaa euroa.
- Valtion Eläkerahastolle tilitetyt eläkemaksut vähentävät muita tuottoja ja henkilöstökuluja 676 miljoonaa euroa.
- Senaatti-kiinteistöjen saamat vuokrat valtion talousarviotalouden virastoilta ja Metsähallitukselta vähentävät vuokratuottoja ja vuokrakuluja 585 miljoonaa euroa.
- Valtion talousarviotaloudesta valtion televisio- ja radiorahastoon tehdyn siirron eliminointi vähentää siirtotalouden kuluja ja talousarviosiirtoja 532 miljoonaa euroa.
- Liikelaitosten voiton tuloutusten eliminoinnit vähentävät rahoitustuottoja ja kasvattavat kokonaistaseen omaa pääomaa 174 miljoonaa euroa.

Tase

Tase kuvaa tilinpäätösajankohdan taloudellista asemaa eli omaisuus- ja velkaeriä. Omaisuuserät sisältävät kansallisomaisuuden (kulttuuri- ja luontoperintöä oleva omaisuus, esimerkiksi historialliset rakennukset ja kansallispuistot), käyttöomaisuuden ja muut pitkävaikutteiset menot (esimerkiksi maa-alueet, rakennukset ja tietojärjestelmät) sekä vaihto-omaisuuden ja rahoitusomaisuuden.

Velkaerät sisältävät varaukset (vain rahastoilla) sekä vieraan pääoman jaoteltuna pitkä- ja lyhytaikaisiin velkoihin. Pitkäaikaiseksi katsotaan velka tai se osa velasta, joka erääntyy maksettavaksi yhden vuoden tai sitä pitemmän ajan kuluttua. Oma pääoma kuvaa nettovarallisuutta, kun omaisuuseristä vähennetään varaukset ja vieras pääoma. Vuonna 2020 kokonaistaseen mukainen vieras pääoma kasvoi 19,2 miljardia euroa.

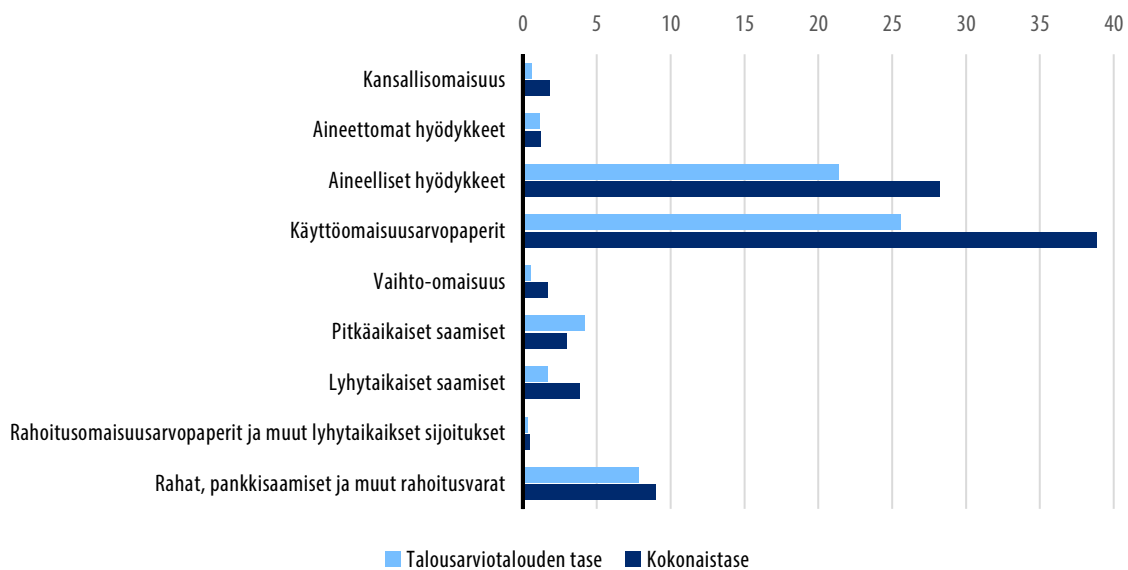
Taulukko 4. Valtion kokonaistase, miljoonaa euroa.

Vastaavaa	31.12.2019	31.12.2020
Kansallisomaisuus	1 790	1 790
Aineettomat hyödykkeet	1 084	1 178
Aineelliset hyödykkeet	27 832	28 185
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	38 919	38 873
Käyttöomaisuus ja muut pitkäaikaiset sijoitukset yhteensä	67 835	68 236
Vaihto-omaisuus	1 816	1 700
Pitkäaikaiset saamiset	2 730	2 962
Lyhytaikaiset saamiset	3 739	3 836
Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	752	457
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	2 696	8 963
Vaihto- ja rahoitusomaisuus yhteensä	11 733	17 918
Vastaavaa yhteensä	81 358	87 945
Vastattavaa	31.12.2019	31.12.2020
Oma pääoma		
Oma pääoma	-33 861	-46 505
Vähemmistöosuus*	5	5
Rahastojen pääomat (muut valtion rahastot ja lahjoitetut varat)	9	9
Varaukset	27	21
Vieras pääoma		
Pitkäaikainen	86 966	102 744
Lyhytaikainen	28 212	31 671
Vieras pääoma yhteensä	115 178	134 415
Vastattavaa yhteensä	81 358	87 945

* Liikelaitoskonsernin vähemmistöosuus

Seuraavassa kuviossa on kuvattu omaisuuserien jakautuminen talousarviotalouden taseessa ja kokonaistaseessa vuonna 2020. Valtion omaisuuseristä kokonaistaseessa korostuvat käyttöomaisuusarvopaperit ja aineelliset hyödykkeet, jotka talousarviotalous omistaa suoraan tai rahastojen ja liikelaitosten kautta.

Kuvio 8. Taseen omaisuuserien jakautuminen 2020, miljardia euroa.



Valtion kokonaistaseen loppusumma 87,9 miljardia euroa oli 12,2 miljardia euroa pienempi kuin talousarviotalouden (63,2 miljardia euroa), liikelaitoskonsernien (8,7 miljardia euroa) ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen (28,2 miljardia euroa) eliminoimaton yhteenlaskettu taseiden loppusumma. Tämä johtuu yhdistämisistä ja eliminoinneista, joista suurimpia ovat:

- Liikelaitoskonsernien omaisuus, kuten rakennukset ja maa-alueet, ilmoitetaan talousarviotalouden taseessa sijoituksina liikelaitoskonsernien omaan pääomaan, kun taas kokonaistaseessa ne raportoidaan omaisuuserän luonteen mukaisesti. Liikelaitosomistuksen eliminointi vähentää käyttöomaisuussijoituksia ja omaa pääomaa 6 058 miljoonaa euroa.
- Rahastojen kassavarat ovat osa valtion kassaa. Siten rahastojen yhdistilisaamisten eliminointi vähentää kokonaistaseessa pankkisaamisia ja lyhytaikaisia velkoja 4 618 miljoonaa euroa.
- Valtion Eläkerahaston talousarvioon suorittamien siirtojen eliminointi vähentää kokonaistaseen omaa pääomaa ja siirtotalouden tuottoja valtionhallinnolta 1 931 miljoonaa euroa.
- Liikelaitoskonsernien voiton tuloutusten eliminoinnit lisäävät omaa pääomaa ja vähentävät rahoitustuottoja 174 miljoonaa euroa.

Vieras pääoma

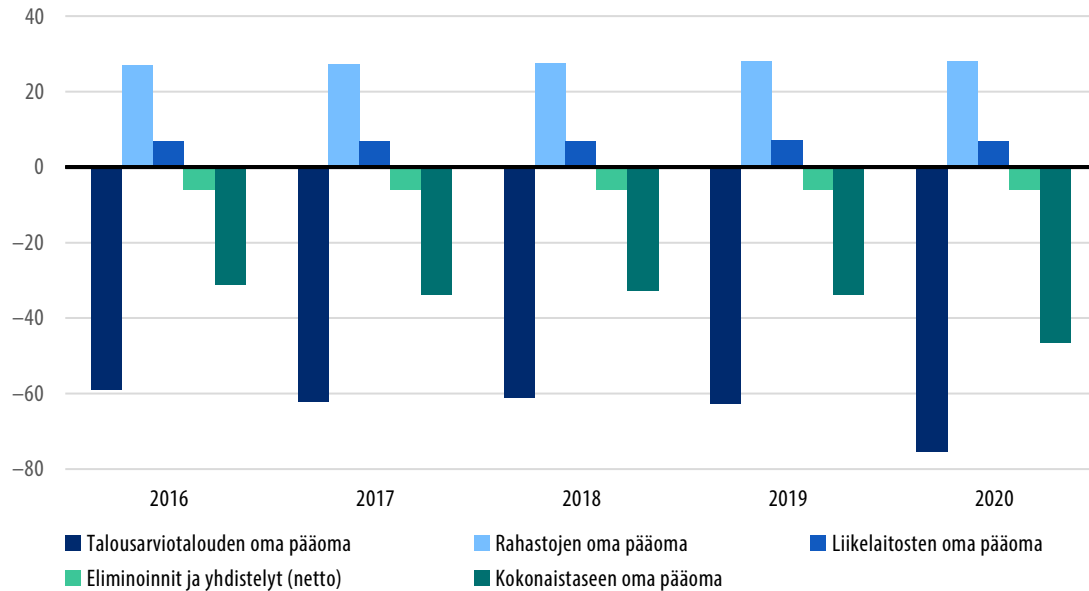
Vieraaseen pääomaan luetaan otetut euromääräiset ja valuuttamääräiset lainat, siirtovelat, ostovelat sekä muut pitkä- ja lyhytaikaiset velat. Vuonna 2020 talousarviotalouden vieras pääoma oli yhteensä 138,7 miljardia euroa. Kokonaistaseen mukainen vieras pääoma oli yhteensä 134,4 miljardia euroa 31.12.2020, kasvua oli vuoteen 2019 verrattuna yhteensä 19,2 miljardia euroa.

Talousarviotaloudella oli vuonna 2020 lainoja yhteensä 126,3 miljardia euroa ja liikelaitoksilla 1,6 miljardia euroa. Kokonaistaseessa lainoja oli 126,5 miljardia euroa, mikä on noin 19 miljardia euroa enemmän kuin vuonna 2019. Lainojen eliminointeja oli 1,3 miljardia euroa.

Oma pääoma

Valtion kokonaistaseen oma pääoma muodostuu talousarviotalouden, rahastojen ja liikelaitosten omasta pääomasta. Valtion kokonaistaseen oma pääoma vuonna 2020 oli 46,5 miljardia euroa negatiivinen. Vuoteen 2019 nähden oma pääoma väheni noin 12,6 miljardia euroa.

Kuvio 9. Oman pääoman kehitys 2016–2020, miljardia euroa.



Valtion kokonaistaseen mukainen oma pääoma on selkeästi vähemmän negatiivinen kuin valtion talousarviotalouden oma pääoma. Tämä johtuu sekä rahastojen että liikelaitoskonsernien oman pääoman positiivisuudesta.

Julkisesti noteeratut arvopaperit

Seuraavassa taulukossa on kuvattu valtion talousarviotalouden, Valtion Eläkerahaston, Solidium Oy:n ja Ilmastorahasto Oy:n (entinen Valtion kehitysyhtiö Vake Oy) omistamien julkisesti noteerattujen arvopapereiden kirjanpito- ja markkina-arvot. Valtion talousarviotaloudesta on esitetty ainoastaan käyttöomaisuuteen ja muihin pitkäaikaisiin sijoituksiin luettavat sijoitukset.

Taulukko 5. Julkisesti noteeratut osakkeet ja osuudet, miljardia euroa.

		Yhteensä 2019	Yhteensä 2020	Muutos 2019–2020	Muutos 2019–2020 %
Talousarviotalous	Kirjanpitoarvo	5,2	5,5	0,4	7,4 %
	Markkina-arvo	19,0	26,0	7,0	37,2 %
Valtion Eläkerahasto	Kirjanpitoarvo	12,9	12,4	–0,5	–3,9 %
	Markkina-arvo	17,8	17,4	–0,4	–2,6 %
Solidium Oy*	Kirjanpitoarvo	7,7	7,8	0,1	1,3 %
	Markkina-arvo	7,7	7,8	0,1	1,3 %
Valtion kehitysyhtiö Vake Oy**	Kirjanpitoarvo	1,6	0	–1,6	
	Markkina-arvo	2,1	0	–2,1	
Ilmastorahasto Oy**	Kirjanpitoarvo	0,0	3,8	3,8	
	Markkina-arvo	0,0	3,8	3,8	
Yhteensä	Kirjanpitoarvo	27,4	29,5	2,1	0,1 %
	Markkina-arvo	46,6	55,0	8,4	18,0 %

* Solidium Oy ei laadi tilinpäätöstä kalenterivuoden viimeisen päivän tilanteesta. Solidium Oy arvostaa julkisesti noteeratut osakkeet markkinahintaan, siten osakeomistusten kirjanpitoarvona on esitetty kyseessä oleva markkina-arvo 31.12.2020 ja 31.12.2019. Vastaavasti rahamarkkina-sijoitusten kirjanpitoarvona on esitetty niiden markkina-arvo 31.12.2020 ja 31.12.2019.

** Valtion kehitysyhtiö Vake Oy perustettiin vuonna 2016 ja sen toiminta käynnistyi vuonna 2018. Talousarviotaloudesta sijoitettiin apporttina Vake Oy:hyn 1,5 miljardia euroa. Joulukuussa 2020 Vake Oy muutettiin yhtiöjärjestyksen muutoksella Ilmastorahasto Oy:ksi. Ilmastorahasto Oy:n tase koostuu lähinnä Neste Oyj:n omistuksesta. Vake Oy:n osakkeet, SVOP rahasto ja omistajaohjaus siirtyvät työ- ja elinkeinoministeriön hallintaan. Samalla on päätetty luovuttaa omistus Nordic Morning Group Oyj:n, Posti Group Oyj:n, Vapo Oyj:n ja Altia Oyj:n osalta pääoman palautuksena valtion suoraan omistukseen. Luovutuksen kohteen tasearvo on yhteensä 381,3 miljoonaa euroa ja käypä arvo 458,8 miljoonaa euroa.

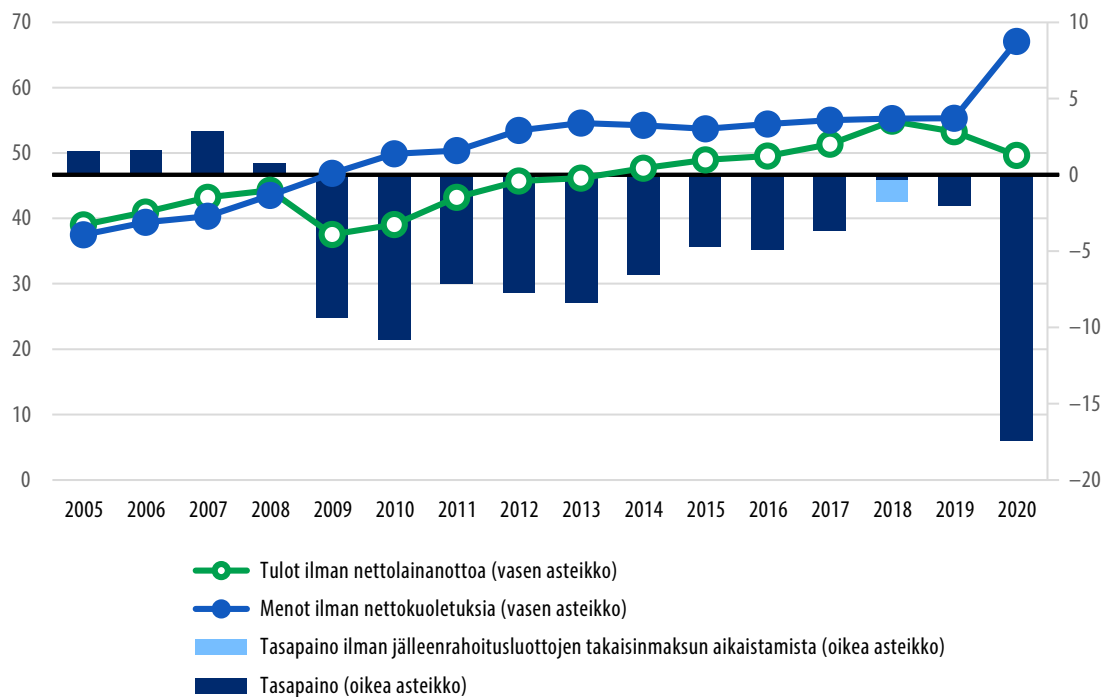
Katsaus talousarviotalouden, talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen sekä valtion liikelaitos-konsernien investointeihin vuosilta 2015–2020 on tehty hallituksen vuosikertomuksen liitteen 2 luvussa 6.

3.2.2 Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös

Valtion budjettitalous on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien. Alijäämä oli kuitenkin pienentynyt viime vuosina ennen vuotta 2019, jolloin alijäämä kääntyi jälleen kasvuun. Vuonna 2020 alijäämä kasvoi merkittävästi koronavirustilanteen vaikutuksesta.

Budjettitalouden alijäämä (budjettitalouden tulojen pois lukien nettolainanotto ja menojen erotus) oli vuoden 2020 tilinpäätöksen mukaan noin 17,4 miljardia euroa eli noin 15,4 miljardia euroa edellisvuotista suurempi.

Kuvio 10. Budjettitalouden tulot, menot ja tasapaino, miljardia euroa.



Talousarvio ja lisätalousarviot

Varsinaista talousarviota täydennettiin seitsemällä lisätalousarviolla.

Valtion vuoden 2020 varsinaisessa talousarviossa määrärahojen yhteismäärä oli noin 57,7 miljardia euroa, mikä on noin 2,2 miljardia euroa enemmän kuin vuoden 2019 varsinaisessa talousarviossa. Budjettitalouden alijäämäksi arvioitiin talousarviossa 2,2 miljardia euroa.

Vuoden 2020 talousarvion lisäksi eduskunta hyväksyi seitsemän lisätalousarviota. Niissä hallinnonalojen määrärahasoaa korotettiin nettomääräisesti yhteensä 11,0 miljardilla eurolla. Määrärahalisäyksiä kohdennettiin suurelta osin koronavirustilanteeseen liittyviin menoihin, muun muassa

koronaviruksen terveydellisten ja taloudellisten vaikutusten torjuntaan. Lisäksi automaattiset vakauttajat kasvattivat työttömyyssidonnaisia menoja yleisen taloudellisen tilanteen heikentyessä.

Tilanteessa, jossa Suomeen oli julistettu poikkeusolot koronavirustilanteen vuoksi ja myös valmiuslaki oli otettu käyttöön, hallitus luopui menokehyksestä vuoden 2020 osalta ensimmäisen lisätalousarvion yhteydessä. Vuoden ensimmäisessä lisätalousarvioesityksessä määrärahojen lisäys oli 398 miljoonaa euroa. Lisämäärärahaa kohdennettiin erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle sekä yritysten rahoitustilanteen helpottamiseksi koronavirustilanteesta johtuen. Business Finlandin tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan valtuuteen kohdennettiin 150 miljoonan euron ja arviomäärärahaan 127,5 miljoonan euron lisäykset. Yritysten kehittämishankkeiden tukemiseen kohdennettiin 50 miljoonan euron valtuuden ja 15 miljoonan euron arviomäärärahan lisäys. Tilanteen muututtua lisätalousarvion käsittelyn aikana eduskunta korotti edellä mainitut valtuudet yhteensä 1,0 miljardiin euroon ja vuodelle 2020 kohdistuvat määräraha-vaikutukset yhteensä 795 miljoonaan euroon. Tartuntatautien valvonnan momentille ehdotettiin 26 miljoonan euron lisämäärärahaa muun muassa Huoltovarmuuskeskusten hankintoihin. Eduskunta korotti momentin lisäystä yhteensä 60 miljoonaan euroon. Myös poikkeusoloihin liittyviin määrältään ennalta yksilöimättömiin menoihin kohdennettiin 200 miljoonaa euroa. Eduskunnan käsittelyn jälkeen ensimmäisen lisätalousarvio lisäsi määrärahoja noin 1,1 miljardilla eurolla ja korotti tuloarvioita 0,9 miljardilla eurolla.

Vuoden 2020 toinen lisätalousarvioesitys oli mittaluokaltaan poikkeuksellisen suuri. Varsinaisten tulojen arviota alennettiin noin 5,8 miljardia euroa ja määrärahoja lisättiin noin 3,6 miljardia euroa. Verotuloarviota alensi hallituksen päätös verojen maksujärjestelystä koskien muun muassa yhteisöveroa, ansiotuloista perittäviä ennakoita ja arvonlisäveroa. Maksujärjestely vähensi verotuloja yhteensä 0,7 miljardia euroa vuonna 2020 verotulojen siirtyessä myöhempään ajankohtaan. Lisätalousarvioesitykseen sisältyi myös hallituksen ehdotus alentaa omaisuustuloarviota 1,1 miljardia euroa, koska silloisessa markkinatilanteessa aiemmin linjattua omaisuuden myyntiä ei pidetty tarkoituksenmukaisena pörssikurssien laskun vuoksi ja vallinneessa markkinatilanteessa osakemyynneistä ei ennakoitu kertyvän tuloja.

Toisessa lisätalousarvioesityksessä hallitus ehdotti koronavirustilanteeseen liittyen merkittäviä lisäyksiä muun muassa terveyteen, etuusmenoihin, yritysten tukemiseen sekä kulttuuriin ja liikuntaan. Myös lukuisille virastoille ehdotettiin määrärahalisäyksiä koronavirustilanteen johdosta. Suurimmat määrärahat suunnattiin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle (noin 2,2 miljardia euroa) lähinnä etuusmenoihin sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle (748 miljoonaa euroa) työllisyyden ja yrittäjyyden tukemiseen. Kunnille korvattiin verotuksen maksujärjestelyjen muutoksista väliaikaisesti aiheutuvia verotulojen menetyksiä (547 miljoonaa euroa, summaa alennettiin myöhemmin viidennessä lisätalousarviossa arvion tarkennettua). Huoltovarmuuskriittisen rahtiliikenteen liikennöintiin ja ylläpitämiseen koronaviruspandemian aiheuttamassa tilanteessa mahdollistettiin valtion takausohjelmasta yhteensä enintään 600 miljoonan euron takauksia varustamoyhtiöille.

Vuoden kolmannessa lisätalousarvioesityksessä keskityttiin erityisesti yritysten rahoitustilanteen helpottamiseen sekä koronaviruksen hallinnan ja torjunnan aiheuttamiin kustannuksiin. Lisätalousarvioesityksessä määrärahoihin ehdotettiin yhteensä 832 miljoonan euron korotusta, josta valtion osakehankintoihin esitettiin 700 miljoonan euron lisäystä Finnair Oyj:n pääomitusjärjestelyihin yhtiön oman pääoman ja rahoitusaseman vahvistamiseksi. Ravintolatoiminnan rajoitusten hyvittämiseen ja henkilöstön uudelleen työllistämiseen ehdotettiin 123 miljoonan euron tukea. Eduskunta korotti summaa tarvearvion nojalla vielä 48 miljoonalla eurolla. Hallituksen esitykseen sisältyi myös merkittäviä takauksia, jotka eduskunta hyväksyi. Työllisyysrahastolle ehdotettiin enintään 880 miljoonan euron valtiontakausta, jolla varmistettiin rahaston mahdollisuudet rahoituksen saamiseen kaikissa markkinatilanteissa. Lisäksi ehdotettiin 432 miljoonan euron valtiontakausta eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) puitteissa myönnettävien lainojen vakuudeksi. Euroopan investointipankin yhteyteen perustettavasta EU Covid-19-takuurahastosta mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalle ehdotettiin enintään 372 miljoonan euron suuruista valtiontakuuta.

Vuoden neljännessä lisätalousarvioesityksessä käynnistettiin mittava, noin 5,5 miljardin euron toimenpidekokonaisuus, jolla tuettiin talouden elpymistä koronaviruskriisin akuutin vaiheen päätyessä. Elvytyspaketti lisäsi vuoden 2020 määrärahoja noin 3,6 miljardia euroa, kun valtuuksien myötä osa menoista kohdistuu seuraaville vuosille. Elvytystoimenpiteiden yhteydessä tehtiin myös verotusta koskevia muutoksia, jotka vähensivät valtion tuloja lähes 1,3 miljardia euroa vuonna 2020. Tässä yhteydessä tarkistettiin myös aiemmin päätetyn verojen huojennetun maksujärjestelyn ehdot. Lisäksi kuntien taloudellista tilannetta vahvistettiin korottamalla niiden osuutta yhteisöverosta. Hallitus tavoitteli elvytyskokonaisuudella kysynnän lisäämistä, Suomen pidemmän aikavälin kasvunäkymien parantamista, ilmastonmuutoksen torjuntaa ja luonnon monimuotoisuuden edistämistä sekä koko maan voimavarojen, kriisinkäytävyyden, omavaraisuuden ja osaamispuheen vahvistamista. Samassa lisätalousarvioesityksessä ehdotettiin myös lukuisia muita tarkistuksia vuoden 2020 määrärahoihin. Kaikkiaan neljännen lisätalousarvion koko oli eduskunnan muutosten jälkeen 4,0 miljardia euroa.

Viides lisätalousarvioesitys sisälsi kiireellisiä määrärahamuutoksia, joista suurin osa aiheutui lakisääteisistä menoista. Lisätalousarvioesitykseen sisältyi myös rahoitus väliaikaiseen epidemiakorvaukseen, jota maksettiin toimeentulotuen saajille koronavirustilanteeseen liittyen. Samalla päivitettiin tuloarviot, joiden merkittävimmät muutokset kohdistuvat arvonlisäveron (992 miljoonaa euroa), yhteisöveron (139 miljoonaa euroa) ja vakuutusmaksuveron (53 miljoonaa euroa) tuottojen lisäyksiin.

Kuudennessa lisätalousarvioesityksessä määrärahoja budjetoitiin 200 miljoonaa euroa testaukseen tarvittavan kapasiteetin nostamiseen.

Vuoden 2020 seitsemännessä lisätalousarvioesityksessä ehdotettiin määrärahoja noin 1,5 miljardia euroa ja vähennettiin varsinaisten tulojen arviota 341 miljoonaa euroa. Esitykseen sisältyi koronavirustilanteesta aiheutuneita muutostarpeita, mutta koska kyseessä oli syksyn niin sanottu normaali

lisätalousarvioesitys, tehtiin myös muita tulo- ja tarvearvioiden tarkistuksia. Suurimmat määrärahalisäykset kohdistuivat valtionosuuksiin kunnille peruspalvelujen järjestämiseen (750 miljoonaa euroa), yritysten määräaikaiseen kustannustukeen (410 miljoonaa euroa), julkisen liikenteen palvelutason turvaamiseen koronavirustilanteen pitkittyessä (111 miljoonaa euroa), koronavirusrokotteiden hankintaan (90 miljoonaa euroa) ja varsinaiseen kehitysyhteistyöhön (50 miljoonaa euroa, josta 24,5 miljoonaa euroa osoitetaan humanitääriseen apuun ja 5 miljoonaa euroa Maailman terveysjärjestö WHO:n koronaviruspandemian vastaiseen työhön kehitysmaissa).

Menokehystä ei poikkeuksellisesti noudatettu vuonna 2020

Vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä 7.10.2019 vuodelle 2020 asetettiin menokehykseksi 47,8 miljardia euroa. Vuosi 2020 oli vaalikauden ensimmäinen talousarviovuosi, joten vuoden 2020 talousarvioesitys valmisteltiin samanaikaisesti kehyspäätöksen kanssa.

Kehysmenojen kokonaismäärä hallituksen vuoden 2020 talousarvioesityksessä (mukaan lukien täydentävä esitys) jätti 300 miljoonan euron lisätalousarviovarauksen ohella 64 miljoonan euron niin sanotun jakamattoman varauksen. Eduskunnan talousarviokäsittelyn jälkeen jakamatonta varausta jäi 25 miljoonaa euroa.

Hallitus totesi maaliskuussa 2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Myös valmiuslaki otettiin käyttöön. Tässä poikkeuksellisessa tilanteessa hallitus totesi vuoden 2020 ensimmäisen lisätalousarvion yhteydessä, että valtiontalouden menokehys ei rajoita vuotta 2020, jolle kohdentui määräaikaista ja kohdennettuja toimenpiteitä muun muassa koronaviruksen terveydellisten ja taloudellisten vaikutusten torjuntaan.

Taulukko 6. Talousarviomenot vuonna 2020, miljoonaa euroa.

	Hallituksen esitys ml. täydentävät esitykset	Kaikki menot	Kehykseen luettavat menot yhteensä	Hinta- ja rakenne- korjattu kehystaso	Lisätalous- arviovaraus	Jakamaton varaus
Kehyspäättös 2020–2023		57 552	47 378	47 778*	300	100**
Hallituksen esitys	TAE ml täydentävä esitys	57 652	47 458	47 822*	300	64**
Eduskunnan muutoksen jälkeen	TA 2020	57 691	47 498	47 822*	300	25**
Hallitus totesi vuoden 2020 ensimmäisen lisätalousarvion yhteydessä, että valtiontalouden menokehys ei rajoita vuotta 2020.						
Hallituksen esitys	LTAE I	398				
Eduskunnan muutosten jälkeen	LTA I	1 084				
Hallituksen esitys (ei muutoksia eduskunnassa)	LTAE II	3 630				
Hallituksen esitys	LTAE III	832				
Eduskunnan muutosten jälkeen	LTA III	880				
Hallituksen esitys	LTAE IV	4 072				
Eduskunnan muutosten jälkeen	LTA IV	4 006				
Hallituksen esitys	LTAE V	–234				
Eduskunnan muutosten jälkeen	LTA V	–238				
Hallituksen esitys (ei rahamuutoksia eduskunnassa)	LTAE VI	200				
Hallituksen esitys (ei rahamuutoksia eduskunnassa)	LTAE VII	1 495				
Yhteensä		68 750				

* Kehystasoon tehdyt hinta- ja rakennekorjaukset on esitetty kussakin hallituksen esityksessä erikseen.

** Tarkoittaa vaalikauden kehyksen, hallinnonaloille kohdennettujen menojen ja varausten erotusta.

Valtion talousarvion toteutuminen

Verotuloja kertyi valtiolle vuonna 2020 yhteensä 42,4 miljardia euroa eli 2 829 miljoonaa euroa (–6,2 prosenttia) vähemmän kuin vuonna 2019. Koronavirustilanteen vuoksi yleinen taloudellinen aktiviteetti heikkeni tuntuvasti, mikä osaltaan vaikutti myös verokertymään.

Verotulot ylittivät kuitenkin budjetoidun 490 miljoonalla eurolla. Suurin yksittäinen selittäjä tälle oli se, että arvonlisäverokertymän kehitys osoittautui 408 miljoonaa euroa viimeisimmässä lisätalousarviossa ennakoitua suuremmaksi. Verotuloja on käsitelty tarkemmin vuosikertomuksen luvussa 3.2.4.

Muita tuloja kuin verotuloja talousarviotalouteen kertyi yhteensä 7,2 miljardia euroa, mikä on 0,8 miljardia euroa (–10,1 prosenttia) vähemmän kuin edellisvuonna. Tästä summasta sekalaisia tuloja kertyi 5,7 miljardia euroa, korkotuloja ja voiton tuloutuksia 1,3 miljardia euroa ja tuloja valtion myöntämistä lainoista 0,1 miljardia euroa.

Merkittävin yksittäinen syy sekalaisten tulojen pienenemiselle liittyi rahapelitoiminnasta saatujen tuloutusten alenemiseen 352 miljoonalla eurolla. Rahapelitoiminnan tuottoja heikensivät koronavirustilanne, pelihaittojen vähentämiseen liittyvät toimenpiteet sekä Veikkaus Oy:n markkinaosuuden lasku. Yleisen taloudellisen tilanteen heikkeneminen näkyi myös valtion saamien omaisuustulojen supistumisena. Valtion saamat osinkotulot, pääomanpalautukset ja osakkeiden myynnistä saatavat tulot alenivat yhteensä 579 miljoonaa euroa (–38 prosenttia) vuonna 2020 edelliseen vuoteen verrattuna. Suhteessa budjetoituun sekalaisia tuloja kertyi 148 miljoonaa euroa (3 prosenttia) enemmän kuin talousarvioissa arvioitiin, kun taas korkotuloja ja voiton kotiutuksia kertyi 111 miljoonaa euroa (–8 prosenttia) arvioitua vähemmän.

Tilinpäätöksen mukaiset menot olivat 67 miljardia euroa. Ne nousivat merkittävästi, noin 11,8 miljardia euroa, verrattuna edellisvuoteen ja alittivat talousarvion määrärahat noin 1,68 miljardilla eurolla.

Eduskunnan hyväksymät valtion talousarviot olisivat mahdollistaneet noin 19,65 miljardin euron uuden lainanoton, mutta uutta lainaa otettiin 18,96 miljardia euroa.

Taulukko 7. Valtion talousarvion toteutuminen vuonna 2020, miljoonaa euroa.

	Talousarviot 2020	Tilinpäätös 2020
Ansio- ja pääomatulovero	9 427	9 317
Yhteisövero	2 716	2 788
Arvonlisävero	17 797	18 205
Muut verot	12 013	12 133
Muut tulot	7 146	7 186
Yhteensä	49 099	49 628
Nettolainanotto ja velanhallinta*	19 651	18 962
Tuloarviot yhteensä	68 750	68 591
Kulutusmenot	17 180	17 096
Siirtomenot	47 459	46 205
Sijoitusmenot	2 912	2 747
Muut menot	1 200	1 026
Määrärahat yhteensä	68 750	67 074
Varainhoitovuoden yli-/alijäämä		1 517
Tilinpäätösali jäämä (ml. edelliset vuodet)		-10 044

* Sisältää nettoutettuna velanhallinnan menoja

Seuraavassa taulukossa on esitetty vuosien 2019 ja 2020 tulot ja määrärahojen käyttö.

Määrärahojen käyttö nousi 21,3 prosenttia edellisvuoden tasolta ja se oli noin 2,4 prosenttia budjetitua määrää alempi. Pääluokkien välillä oli kuitenkin eroja toteuma-asteissa.

Taulukko 8. Tulot ja määrärahojen käyttö 2019–2020, miljoonaa euroa.

Tulot	Tilinpäätös 2019	Tilinpäätös 2020	Muutos 2019–2020	Talousarviot 2020	Toteuma- aste
11. Verot ja veronluonteiset tulot	45 272	42 443	–2 829	41 953	101 %
12. Sekalaiset tulot	6 044	5 740	–304	5 592	103 %
13. Korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset	1 843	1 345	–498	1 456	92 %
15. Lainat	1 900	19 063	17 163	19 749	97 %

Määrärahojen käyttö	Tilinpäätös 2019	Tilinpäätös 2020	Muutos 2019–2020	Talousarviot 2020	Toteuma- aste
21. Eduskunta	123	121	–2	127	94,89 %
22. Tasavallan presidentti	17	11	–6	16	65,79 %
23. Valtioneuvoston kanslia	268	917	649	923	99,36 %
24. Ulkoministeriön hallinnonala	1 130	1 333	204	1 364	97,74 %
25. Oikeusministeriön hallinnonala	956	979	22	984	99,41 %
26. Sisäministeriön hallinnonala	1 518	1 690	172	1 709	98,93 %
27. Puolustusministeriön hallinnonala	3 105	3 167	62	3 214	98,55 %
28. Valtiovarainministeriön hallinnonala	17 762	20 513	2 751	20 721	99,00 %
29. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	6 375	7 393	1 018	7 475	98,90 %
30. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	2 614	2 801	187	2 875	97,43 %
31. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	3 130	3 941	811	3 901	101,03 %
32. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	2 365	5 844	3 479	6 305	92,68 %
33. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	14 545	17 054	2 209	17 815	95,73 %
35. Ympäristöministeriön hallinnonala	206	407	201	408	99,73 %
36. Valtionvelan korot	1 193	903	–290	911	99,05 %
Yhteensä	55 306	67 074	11 768	68 750	97,56 %

Tuotot ja kulut

Valtion talousarvionalouden tuotto- ja kululaskelma sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2. Valtion tuotto- ja kululaskelma osoitti 12,7 miljardin euron kulujäämää vuodelta 2020. Vuonna 2019 kulujäämä oli 1,6 miljardia euroa.

Taulukko 9. Talousarvionalouden tuotot vuosina 2016–2020, miljoonaa euroa.

	2016	2017	2018	2019***	2020
Toiminnan tuotot	1 620	1 218	3 589*	1 424	1 384
Rahoituksen tuotot	1 473	1 765	1 934	1 820	1 364
Satunnaiset tuotot	156	26	603**	250	197
Siirtotalouden tuotot	3 300	3 209	3 226	3 325	3 387
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	41 859	43 259	44 478	45 360	42 058
Yhteensä	48 409	49 476	53 829	52 179	48 390

* Vuonna 2018 toiminnan tuotot olivat poikkeuksellisen suuret johtuen niihin kirjatusta kertaluontoisista osakkeiden ja omaisuuden myynti- ja luovutusvoitoista (2,2 miljardia euroa).

** Satunnaisten tuottojen määrä oli poikkeuksellisen suuri vuonna 2018 johtuen aiempiin vuosiin kohdistuneesta korjauskirjauksesta.

*** Vuonna 2020 muutettiin talousarvionalouden sisäisten erien eliminointikäytäntöä. Vuoden 2019 luvut on muutettu vastaamaan vuoden 2020 käytäntöä. Siksi osa luvuista on esitetty eri suuruisina vuoden 2019 tilinpäätöksessä ja hallituksen vuosikertomuksessa. Muiden vuosien luvut on esitetty kyseisenä vuonna raportoidun mukaisina.

Valtion talousarvionalouden tuottoja vuonna 2020 oli yhteensä 48,4 miljardia euroa. Tuotot olivat edellisvuoteen verrattuna 3,8 miljardia euroa (7,3 prosenttia) pienemmät. Tuottojen väheneminen johtuu pääosin rahoitus- ja verotuottojen vähenemisestä.

Rahoitustuottojen väheneminen noin 0,5 miljardilla eurolla johtuu pitkälti saatujen osinkojen vähenemisestä. Vuonna 2020 rahoitustuottojen suurimmat erät olivat saadut osingot (noin 920 miljoonaa euroa), Suomen Pankin voitontuloutus (noin 188 miljoonaa euroa) ja liikelaitosten voiton tulokset (noin 174 miljoonaa euroa). Tarkempi erittely saaduista osingoista on valtion tilinpäätöksen liitteellä 7.

Tuotot veroista ja pakollisista maksuista vähenivät yhteensä noin 3,3 miljardia euroa. Eniten vähenivät yhteisövero (1,4 miljardia euroa) ja arvonnlisävero (0,8 miljardia euroa). Verotuottoja käsitellään tarkemmin luvussa 3.2.4.

Toiminnan tuotot, satunnaiset tuotot ja siirtotalouden tuotot olivat edellisen vuoden tasolla.

Siirtotalouden tuottojen (3,4 miljardia euroa) suurimmat erät olivat tuotot EU:lta ja siirrot talousarvion ulkopuolisista valtion rahastoista. Näitä käsitellään tarkemmin luvuissa 3.2.5 ja 3.2.6.

Taulukko 10. Valtion maksullinen toiminta suoritelajeittain vuosina 2016–2020, miljoonaa euroa.

	2016	2017	2018	2019	2020
Julkisoikeudelliset suoritteet	349	349	352	403	356
Markkinasuoritteet*	213	222	229	234	227
Erityislakien nojalla hinnoitellut suoritteet	329	342	353	329	310
Yhteensä	891	912	934	965	893

* Valtion maksuperustelain (150/1992) mukaiset muut suoritteet, jotka hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein.

Maksullisen toiminnan taulukon luvuissa ei ole mukana sponsorituloja, luottotappiokorjauksia, valtion viranomaisten välistä maksullista toimintaa (0,2 miljardia vuonna 2020) eikä palvelutoiminnan kustannusten korvauksia valtion virastoilta ja laitoksilta (0,5 miljardia vuonna 2020).

Valtion talousarviotalouden kuluja vuonna 2020 oli yhteensä 61,1 miljardia euroa, kasvua edellisvuodesta oli noin 7,4 miljardia euroa (14 prosenttia).

Taulukko 11. Talousarviotalouden kulut vuosina 2016–2020, miljoonaa euroa.

	2016	2017	2018	2019*	2020
Toiminnan kulut	10 081	9 759	9 952	10 441	11 040
Rahoituksen kulut	1 670	1 242	1 265	1 216	891
Satunnaiset kulut	10	11	154	6	26
Siirtotalouden kulut	40 574	41 502	41 611	42 105	49 180
Yhteensä	52 335	52 515	52 981	53 769	61 137

* Vuonna 2020 muutettiin talousarviotalouden sisäisten erien eliminointikäytäntöä. Vuoden 2019 luvut on muutettu vastaamaan vuoden 2020 käytäntöä. Siksi osa luvuista on esitetty eri suuruksina vuoden 2019 tilinpäätöksessä ja hallituksen vuosikertomuksessa. Muiden vuosien luvut on esitetty kyseisenä vuonna raportoidun mukaisina.

Toiminnan kulujen suurin erä, 4,8 miljardia euroa, olivat henkilöstökulut. Valtion henkilöstöä käsitelään luvussa 3.2.3. Seuraavaksi suurin erä oli palvelujen ostot, 3,1 miljardia euroa.

Rahoituksen kuluissa ovat nettona veloista aiheutuvat korot, emissio-, pääoma- ja kurssierot sekä luottotappiot.

Siirtotalouden kulujen osuus kaikista kuluista oli 80 prosenttia, yhteensä 49,2 miljardia euroa. Tämä oli noin 7,1 miljardia euroa edellisvuotta enemmän. Siirtotalouden kuluissa ovat valtionavustukset

ja valtionosuudet sekä muut vastikkeettomat tulonsiirrot. Siirtotalouden kulut paikallishallinnolle ja sosiaaliturvarahastoille (molemmat noin 15,0 miljardia euroa) olivat siirtotalouden kulujen suurimmat erät. Näissä molemmissa oli myös euromääräisesti eniten kasvua edelliseen vuoteen nähden. Siirtotalouden kulut paikallishallinnolle kasvoivat noin 3,3 miljardia euroa, mistä suurin osa johtuu kuntien valtionosuuksien kasvusta. Kuntataloutta käsitellään tarkemmin luvussa 3.4.

Siirtotalouden kuluissa sosiaaliturvarahastoille (kasvua yhteensä noin 1,2 miljardia euroa) oli muutoksia useissa erissä, joista suurimpana olivat työttömyysetuuksista johtuvat erät. Seuraavaksi suurimmat muutokset olivat siirtotalouden kuluissa valtionhallinnolle (1,0 miljardia euroa) ja elinkeinoelämälle (0,8 miljardia euroa). Siirtotalouden kuluissa valtionhallinnolle näkyy Business Finland Oy:n kautta yrityksille koronavirustilanteen johdosta maksettu avustus, joka oli tilapäistä liiketoiminnan kehitysrahoitusta häiriötilanteisiin (noin 0,7 miljardia euroa). Koronaviruskriisin johdosta yrityksille maksettavat tuet kasvattivat myös siirtotalouden kuluja elinkeinoelämälle.

Tase

Valtion talousarvionalouden tase sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2. Taseen loppusumma oli 63,2 miljardia euroa, mikä on noin 7,1 miljardia euroa (noin 13 prosenttia) suurempi kuin edellisenä vuonna.

Suurimmat muutokset taseessa olivat valtionvelan ja kassavarojen määrän muutokset. Koronaviruskriisin vaikutus näkyy näissä molemmissa valtion menojen kasvun sekä valtion maksuvalmiuden turvaamisen johdosta. Taseen mukainen valtionvelka lisääntyi 19,0 miljardilla eurolla 126,8 miljardiin euroon. Taseen mukaisella valtionvelalla tarkoitetaan pitkäaikaisen vieraan pääoman lisäksi lyhytaikaisen vieraan pääoman eriä seuraavana tilikautena maksettavat lyhennykset ja lyhytaikaiset euromääräiset lainat. Valtionvelkaa käsitellään tarkemmin luvussa 3.2.7. Taseen pitkäaikainen vieras pääoma lisääntyi 15,8 miljardilla eurolla 102,6 miljardiin euroon ja lyhytaikainen vieras pääoma lisääntyi 4,0 miljardilla eurolla 36,1 miljardiin euroon.

Kassavarojen muutos näkyy taseessa rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset -erässä (vähennystä 0,3 miljardia euroa) sekä rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat -erässä (lisäystä 5,8 miljardia euroa).

Käyttöomaisuuden ja muiden pitkäaikaisten sijoitusten suurimmat erät ovat tie- ja rautatierakenteet 18,4 miljardia euroa (18,2 miljardia euroa vuonna 2019) sekä osake- ja muut pitkäaikaiset euromääräiset sijoitukset yhteensä 19,5 miljardia euroa (18,9 miljardia euroa vuonna 2019). Sijoitukset liikelaitoksiin olivat 6,1 miljardia euroa (6,1 miljardia euroa vuonna 2019). Tarkempi erittely sijoituksista on valtion tilinpäätöksen liitteellä 7. Valtion tekemiä investointeja on käsitelty hallituksen vuosikertomuksen liitteen 2 luvussa 6. Valtion yhtiöomistusta käsitellään luvussa 3.3 ja hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 4.

Valtion talousarviotalouden negatiivinen oma pääoma lisääntyi 12,7 miljardia euroa vuoden 2020 aikana kulujäämästä johtuen.

Taulukko 12. Talousarviotalouden tase, miljoonaa euroa.

Vastaavaa	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019*	31.12.2020
Kansallisomaisuus	509	547	549	554	567
Aineettomat hyödykkeet	761	848	959	1 037	1 128
Aineelliset hyödykkeet	20 856	20 922	21 142	21 094	21 389
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	23 079	23 050	24 728	24 992	25 589
Käyttöomaisuus ja muut pitkäaikaiset sijoitukset yhteensä	44 695	44 821	46 829	47 123	48 105
Vaihto-omaisuus	477	481	484	496	501
Pitkäaikaiset saamiset	5 920	5 728	3 631	3 857	4 191
Lyhytaikaiset saamiset	1 697	1 673	1 913	1 501	1 659
Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	1 250	350	10	580	312
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	2 152	2 833	2 381	2 027	7 863
Vaihto- ja rahoitusomaisuus yhteensä	11 496	11 065	8 418	8 460	14 525
Vastaavaa yhteensä	56 700	56 433	55 796	56 137	63 197
Vastattavaa	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019*	31.12.2020
Oma pääoma					
Valtion pääoma	-58 992	-62 031	-61 183	-62 773	-75 520
Rahastojen pääoma	9	9	7	9	9
Vieras pääoma					
Pitkäaikainen	87 432	92 686	92 575	86 737	102 570
Lyhytaikainen	28 251	25 768	24 397	32 164	36 139
Vieras pääoma yhteensä	115 683	118 455	116 972	118 901	138 708
Vastattavaa yhteensä	56 700	56 433	55 796	56 137	63 197

* Vuonna 2020 muutettiin talousarviotalouden sisäisten erien eliminointikäytäntöä. Vuoden 2019 luvut on muutettu vastaamaan vuoden 2020 käytäntöä. Siksi osa luvuista on esitetty eri suuruisina vuoden 2019 tilinpäätöksessä ja hallituksen vuosikertomuksessa. Muiden vuosien luvut on esitetty kyseisenä vuonna raportoidun mukaisina.

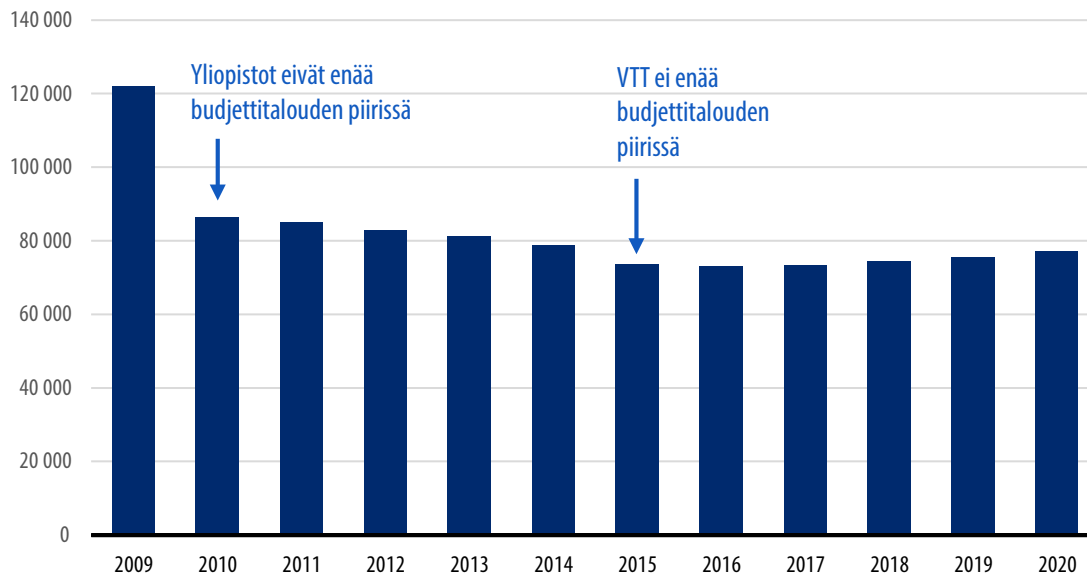
3.2.3 Valtion henkilöstö, toimitilat ja ICT

Valtion henkilöstö

Valtion budjettitalouden virastoissa työskenteli vuoden 2020 lopussa 77 151 henkilöä, joka on 3,0 prosenttia työllisestä työvoimasta. Kuten kuviosta käy ilmi, 2010-luvulla valtion henkilöstömäärään kohdistuu kaksi isoa muutosta: yliopistosektorin poistuminen valtion budjettitalouden piiristä sekä myöhemmin VTT:n yhtiöittäminen. Vuonna 2020 valtion palveluksessa oli noin 10 000 henkilöä vähemmän kuin vuonna 2010.

Yli puolet (54,4 prosenttia) valtion henkilöstöstä työskentelee sisä-, puolustus- ja valtiovarainministeriöiden hallinnonaloilla, joilla on useita suuria virastoja: poliisitoimi, Rajavartiolaitos, Puolustusvoimat, Verohallinto, Tulli sekä Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori. Toimialoista suurin on turvallisuustoiminta, joka kattaa 40 prosenttia valtion henkilöstöstä. Seuraavaksi suurimmat toimialat ovat elinkeinotoiminnan palvelut ja valtiovarainhoito sekä vakuutus- ja rahoituspalvelut, joilla molemmilla on noin 10–11 prosentin osuus valtion henkilöstöstä.

Kuvio 11. Valtion palvelussuhteet 2009–2020, lukumäärä.



Kuvio 12. Palvelussuhteet hallinnonaloittain 2020, prosenttia.



Vuoteen 2019 verrattuna henkilöstön määrä kasvoi 2,4 prosenttia eli noin 1 800 henkilöä. Henkilötyövuosia valtiolla tehtiin vuoden 2020 aikana 74 960, joka on 1 058 henkilötyövuotta edellisvuotta enemmän. Henkilötyövuosien määrän kasvusta 62 prosenttia kohdistui turvallisuustoimialalle (362 henkilötyövuotta) sekä sosiaali-, työnvälitys- ja terveystalouteen (289 henkilötyövuotta). Henkilötyövuosien määrä kasvoi myös muilla toimialoilla, pois lukien ministeriötason toiminta, kulttuuripalvelut sekä opetus- ja koulutuspalvelut. Hallinnonaloilla kolmannes henkilötyövuosien lisäyksestä kohdistui työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloille. Lisäksi puolustusministeriön, sisäministeriön sekä valtiovarainministeriön hallinnonaloilla henkilötyövuosien kasvu oli yli 15 prosenttia edellisvuoteen nähden. Virastotasolla henkilötyövuosien kasvu oli voimakkainta työ- ja elinkeinotoimistoissa sekä puolustusvoimissa.

Henkilöstöstä 49,5 prosenttia oli naisia ja 50,5 prosenttia miehiä. Henkilöstön keski-ikä oli 45,7 vuotta, joka laski hieman edellisvuodesta. Henkilöstöstä 56 prosenttia oli suorittanut korkeakoulututkinnon ja 36 prosenttia ylemmän korkeakoulututkinnon. Valtion henkilöstö työskenteli pääosin kokoaikaisissa (95,3 prosenttia) ja vakinaisissa (83,2 prosenttia) palvelussuhteissa. Koko-aikaisten osuus kasvoi hieman ja määräaikaisten osuus nousi 0,3 prosenttiyksikköä vuoteen 2019 verrattuna.

Henkilöstön tyytyväisyys nousi vuonna 2020 edellisvuodesta. Tyytyväisyys johtamiseen kasvoi 0,10 yksikköä, samoin tyytyväisyys työympäristöön. Sairauspoissaolot laskivat merkittävästi, 1,2 työpäivää henkilötyövuotta kohti (14 prosenttia). Sairauspoissaolojen vähentyminen johtunee siitä, että koronavirusepidemian rajoittamiseksi keväällä 2020 henkilöstö siirrettiin työtehtävien rajoissa laajasti etätöihin. Fyysisten kontaktien vähentyminen on esimerkiksi voinut vähentää muun muassa nuhakuumeesta tai influenssasta johtuvaa kausiluonteista sairastamista.

Taulukko 13. Valtionhallinnon henkilöstön työhyvinvointi: tyytyväisyys ja sairauspoissaolot.

	2016	2017	2018	2019	2020
Kokonaistyytyväisyys*	3,55	3,55	3,59	3,59	3,67
Sairauspoissaolot, työpäivää/htv	8,5	8,4	8,5	8,6	7,4

* Asteikko: 1–5: 1=erittäin tyytymätön – 5=erittäin tyytyväinen.

Kokoaikaisen henkilöstön säännöllisen työajan ansiot nousivat vuoden 2020 aikana edellisvuoteen verrattuna keskimäärin 1,3 prosenttia. Ansioiden nousu johtuu 1.8.2020 tehdystä 1,10 prosentin palkkojen yleiskorotuksesta. Korotuksista johtuen säännöllisen työajan ansiot ovat nousseet 0,9 prosenttia ja palkkaliukuma on 0,4 prosenttia. Näiden lisäksi kilpailukykysojimuksessa vuonna 2016 sovittu valtion henkilöstön lomarahojen leikkaus päättyi vuonna 2020. Päätymisen vaikutus keskimääräisen ansion kasvuun oli 0,7 prosenttia. Kun työtehtävän vaativuus ja alojen erilainen

palkkataso otetaan huomioon, valtiolla naisten ansiot olivat keskimäärin 98,7 prosenttia miesten ansioista, mikä on sektorikohtaisten arvojen kärkeä.

Valtion budjettitalouden henkilöstön palkkasumma oli 3,85 miljardia euroa ja kaikki työvoimakustannukset yhteensä noin 4,63 miljardia euroa. Palkkasumma kasvoi noin 4,0 prosenttia edellisvuodesta ja työvoimakustannukset noin 3,7 prosenttia. Yhden henkilötövuoden hinta oli keskimäärin 61 737 euroa, joka kasvoi 2,2 prosenttia edellisvuodesta.

Taulukko 14. Valtionhallinnon henkilöstömäärä ja kustannukset, tunnuslukuja 2016–2020.

	2016		2017		2018		2019		2020	
		%		%		%		%		%
Henkilötövuodet, lukumäärä	72 025	–1,5	71 863	–0,2	72 885	1,4	73 902	1,4	74 960	1,4
Henkilöstön keski-ikä, vuotta	46,3	–0,2	46,3	0	46,1	–0,4	45,9	–0,2	45,7	–0,2
Työvoimakustannukset yhteensä, miljoonaa euroa	4 304	–1,9	4 191	–2,5	4 308	2,6	4 465	3,6	4 628	3,7
Henkilötövuoden hinta, euroa*	59 753	–0,5	58 305	–2,2	59 103	1,4	60 388	2,2	61 737	2,2
Tehdyn työajan osuus vuosityöajasta, prosenttia**	80,2	1,3	81,1	1,1	80,9	–0,2	80,8	–0,1	82,5	1,7

* Työvoimakustannukset / henkilötövuosien määrä

** Tehdyn säännöllisen vuosityöajan osuus säännöllisestä vuosityöajasta

Valtion toimitilat

Valtion käytössä oli vuonna 2020 toimitiloja yhteensä noin 5,3 miljoonaa neliometriä. Vuokratkustannukset olivat noin 570 miljoonaa euroa ja tilakustannukset yhteensä noin 745 miljoonaa euroa. Neliömääräisesti eniten tiloja on puolustushallinnon käytössä. Toimistotilaa valtion käytössä oli 1,15 miljoonaa neliometriä. Keskimääräinen toimistotilan tilatehokkuus oli 19,2 neliometriä/henkilötövuosi. Voimassa olevan valtion toimitilastrategian tavoite on 18 neliometriä/henkilötövuosi. Valtion käyntiasiointipisteiden yhteismäärä oli noin 700. Sen lisäksi julkisen hallinnon yhteisiä asiointipisteitä oli noin 200.

Valtion asiantuntijatyön ja palvelutuotannon digitalisaatio siirtää työtä ja asiakkaiden kohtaamista verkkoon. Valtion käyntiasiointimäärät ovat puolittuneet vuodesta 2011. Ne olivat vuonna 2020 reilun 4 miljoonan vuositasolla. Vuonna 2020 koronavirusepidemian myötä arviolta noin puolet valtion henkilöstöstä työskenteli pääsääntöisesti etätöissä.

Alueelliseen läsnäoloon ja palvelurakenteeseen saadaan vaihtoehtoja, kun digitaalisuus vapauttaa työtä ja palveluita ajan sekä paikan sidonnaisuudesta. Asiakkaalle tämä tarkoittaa parempia palveluja ja joustavia asiointiaikoja, työntekijälle mahdollisuuksia järjestellä työtä ja vapaa-aikaa omaan elämäntilanteeseen sopivalla tavalla. Valtiotyönantajalle monipaikkaisuus tarjoaa joustavuutta, kilpailukykyä ja mahdollisuuksia merkittäviin säästöihin toimitilakustannuksissa. Tämän strategisen kokonaisuuden kehittäminen organisoitiin vuonna 2020 valtiovarainministeriössä neljään toisiaan tukevaan hankkeeseen, joissa valtion alueellista läsnäoloa, palvelu- ja toimitilaverkkoa, monipaikkaista työtä ja toimitilastrategiaa edistetään hallitusohjelman tavoitteiden suunnassa.

Valtion ICT

Valtion virastojen ja laitosten ulkopuolisten ICT-palveluiden ostot olivat kertomusvuonna noin 900 miljoonaa euroa (809 miljoonaa euroa vuonna 2019). Sisäisten ICT-palveluiden ostot olivat 401 miljoonaa euroa (437 miljoonaa euroa 2019).

Ulkoisten palveluiden ostoja ja sisäisten ICT-palveluiden ostoja ei voida laskea yhteen, koska ulkopuolisten palveluiden ostoihin sisältyy myös valtion sisäisten palvelukeskusten ja muiden virastojen ja laitosten ostoja, jotka kyseiset virastot ja laitokset ovat edelleen laskuttaneet asiakkailtaan. Palveluiden ostot ulkopuolisilta toimittajilta kasvoivat noin 11 prosenttia verrattuna vuoteen 2019.

Sisäisten ICT-palveluiden ostot sen sijaan vähenivät noin kahdeksan prosenttia verrattuna vuoteen 2019. Väheneminen kohdentuu muilta virastoilta kuin Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorilta tehtyihin ostoihin. Vähenemiseen vaikuttavat kirjauskäytännöissä tapahtuneet muutokset, jotka heikentävät vuosien 2019 ja 2020 tietojen vertailtavuutta. Valtorilta tehdyt ostot olivat 392 miljoonaa euroa, ne kasvoivat noin 12 prosenttia edellisvuoteen verrattuna. Nettokertymä eli taseen arvon muutos oli laitteissa noin 21 miljoonaa euroa sekä ohjelmistoissa ja tietojärjestelmissä noin 7 miljoonaa euroa.

Seuraavassa taulukossa on kuvattu tarkemmin tietohallintomenoja vuosina 2016–2020. Vuodet eivät ole suoraan vertailukelpoisia kirjanpidon tilien muutosten sekä valtion yhteisen taloushallinnon Kieku-tietojärjestelmän käyttöönottojen vaiheittaisuuden vuoksi. Esimerkiksi tietoliikenteen kustannuksiin on sisältynyt aiempina vuosina myös postikustannuksia ja asiantuntijapalveluihin muitakin kuin tietotekniikan asiantuntijapalveluita. Lisäksi toimialariippumattomien tehtävien siirrot eri valtion virastoista ja laitoksista Valtoriin ovat olleet tarkastelujaksolla kesken.

Taulukko 15. Tietohallintomenot vuosina 2016–2020, miljoonaa euroa.

	2016	2017	2018	2019	2020
Laitevuokrat	21	19	18	23	25
Lisenssimaksut, sovellusvuokrat ja käyttöpalvelut	282	299	303	315	347
Tietoliikenne	133	87	96	90	85
Tietotekniikan asiantuntijapalvelut sekä huolto- ja korjauspalvelut	603	349	326	381	444
Ulkoiset ostot yhteensä	1 039	754	742	809	900
Sisäiset ICT-palveluiden ostot	296	360	390	437	401
Laitteet	7	9	17	21	21
Ohjelmistot ja tietojärjestelmät	17	10	11	14	7

Hallinnon toimintojen ja niitä tukevien tietojärjestelmien kehitys sekä viime vuosina tehtyjen merkittävien digitalisaatiota tukevien panostusten voidaan arvioida nostavan ICT-menoja myös tulevina vuosina. Kehittämistoimenpiteet organisoidaan virastoissa ja laitoksissa tyypillisesti erikseen asetettaviksi hankkeiksi. Tilannekuvaa valtionhallinnon merkittävistä tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämisestä sisältävistä hankkeista ylläpidetään Digi- ja väestötietoviraston hallinnoimassa yhteisessä Hantesalkkupalvelussa.

Hantesalkkupalvelussa oli vuoden 2020 lopussa raportoitu noin 400 yli 1 miljoonan euron hankkeesta. Niistä toteutusvaiheessa oli 163 hanketta (120 vuonna 2019), joiden raportoidut budjetit olivat yhteensä 1 386 miljoonaa euroa. Tietojen raportointihetkellä hankkeet olivat eri vaiheessa toteutusta, joten niiden budjetit jakaantuvat usealle eri vuodelle ja niihin sisältyy myös jo aiempina vuosina toteutuneet kustannukset. Yhteenlasketuista budjeteista lähes puolet kohdentui valtiovarainministeriön hallinnonalalle ja seuraavaksi merkittävimmät osuudet sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloille.

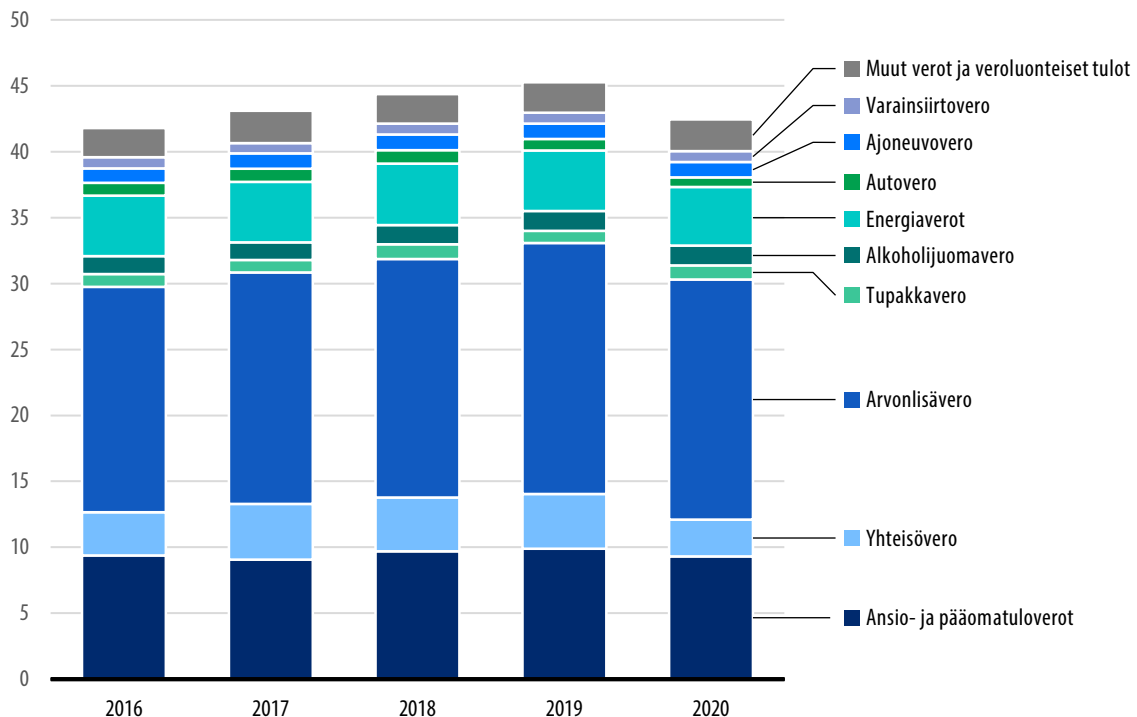
Toteutusvaiheen hankkeista 15 prosenttia oli arvioinut taloudellista hyötypotentiaalia ja yhteenlasketun kumulatiivisen hyötypotentiaalin arvioitiin olevan noin 645 miljoonaa euroa. Hyötypotentiaalit perustuvat hankkeista vastaavien virastojen toteuttamaan arviointiin ja sisältävät valtiovarainministeriön arvion mukaan niin välittömiä kuin välillisiä hyötyjä. Hallinnonaloittain tarkasteltuna suurimmat hyötypotentiaalit muodostuvat sisäministeriön, valtiovarainministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilta. Hankkeittain merkittävimpiä hyötypotentiaaleja on arvioitu esimerkiksi Maahanmuuttoviraston Älykäs digitaalinen virasto -hankkeessa (noin 361 miljoonaa euroa), Digi- ja väestötietoviraston AuroraAI-verkon kehityshankkeessa (noin 45 miljoonaa euroa) ja Suomi.fi-palveluiden kehitystyö ja käyttöönottojen tuki -hankkeessa (noin 33 miljoonaa euroa).

Hyöty potentiaalin arviointiin Hankesalkkupalvelun tiedoilla sisältyy useita epävarmuuksia, eikä hyötyjen laskemiseen ei ole riittävän yhteneviä laskentaperiaatteita luotettavan kokonaishyötyarvion tekemiseksi.

3.2.4 Verotulot, verotuet ja verovaje

Valtiolle kertyi veroja ja veronluonteisia tuloja 42 443 miljoonaa euroa vuonna 2020. Talouden tilaan ja sen myötä verokertymiin vaikuttivat merkittävästi vuoden 2020 keväällä alkanut koronavirus-epidemia ja siihen liittyvät rajoitustoimet sekä hallituksen ja Verohallinnon toteuttamat toimenpiteet kuntien ja yritysten tukemiseksi. Veroja ja veronluonteisia tuloja kertyi 2,8 miljardia euroa eli 6 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2019. Tilinpäätöksen kertymä oli kuitenkin 490 miljoonaa euroa (1,2 prosenttia) suurempi kuin talousarviossa, sillä Suomen talous supistui vuonna 2020 odotettua vähemmän. Kokonaisveroaste aleni 42,2 prosentista 41,7 prosenttiin. Valtion osuus kaikista julkisen sektorin veroista ja veronluonteisista maksuista oli 47,5 prosenttia.

Kuvio 13. Valtion verotulot vuosina 2016–2020, miljardia euroa.



Verokertymää alensi veronmaksajille kesällä 2020 tarjottu mahdollisuus maksujärjestelyyn pääsemisestä epidemian takia väliaikaisesti normaalia edullisemmin ehdoin. Huojennetut maksujärjestelyt

kohdistuivat erityisesti arvonlisäveron ja ansio- ja pääomaverojen tuottoon, ja ne alensivat vuoden 2020 valtion verokertymää yhteensä vajaalla 700 miljoonalla eurolla. Veroperusteisiin tehtiin sekä verotuottoja kasvattavia että niitä pienentäviä muutoksia ja kaiken kaikkiaan verotus kiristyi hieman vuonna 2020. Yleisesti ottaen verotus keveni yhteisöveron osalta ja kiristyi valmisteverojen osalta. Veroperustemuutoksia kuvataan tarkemmin verolajikohtaisissa tarkasteluissa.

Edelliseen vuoteen verrattuna eniten aleni valtion yhteisöveron kertymä, joka putosi edellisestä vuodesta lähes kolmanneksella. Lisäksi selvää laskua oli ansio- ja pääomatuloveron, arvonlisäveron, autoveron, arpajaisveron ja energiaverojen tuotoissa. Sen sijaan esimerkiksi perintö- ja lahjaveron, vakuutusmaksuveron ja alkoholiveron tuotot kasvoivat edellisvuoteen verrattuna. Myös tupakkaveron ja virvoitusjuomaveron tuotot kasvoivat muun muassa vuonna 2020 toteutettujen veronkorotusten myötä. Edellä olevassa kuviossa on esitetty valtion verotulot verolajeittain jaoteltuna vuosina 2016–2020. Verotulomomenttikohdaiset valtion talousarvion toteumalaskelmat esitetään valtion tilinpäätöksessä hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2.

Veropohjien kehitys

Seuraavassa taulukossa esitetään keskeisten veropohjaerien muutosprosentit vuosina 2016–2020.

Taulukko 16. Arvio eräiden veronalaisiin tuloihin ja veropohjaan vaikuttavien tulo- ja kysyntäerien muutoksista edelliseen vuoteen verrattuna, prosenttia.

	2016	2017	2018	2019	2020
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot	1,5	2,6	4,9	2,9	0,9
Palkkatulot	1,7	2,4	4,2	3,8	−0,5
Eläkkeet ja muut sosiaaliuudut	1,8	0,9	0,3	1,9	7,1
Pääomatulot	−1,8	12,8	5,8	−0,3	−7,5
Ansiotasoindeksi	0,9	0,2	1,7	2,1	1,8
Arvonlisäveron pohja	2,9	2,9	2,5	2,0	−2,1
Bensiinin kulutus	−0,2	−2,4	−1,3	−1,8	−5,9
Dieselöljyn kulutus	4,8	−0,7	1,0	1,4	−3,8
Sähkön kulutus	2,0	1,4	2,8	−2,4	−5,7
Verollisen alkoholin kulutus	0,1	−1,2	0,9	−2,6	1,1
Verotettavat uudet henkilöautot, kpl	115 300	116 300	117 900	109 000	93 000
prosenttimuutos edelliseen vuoteen	9,2	0,8	1,4	−7,5	−14,6
Kuluttajahintaindeksin vuosimuutos	0,4	0,7	1,1	1,0	0,3

Verolajikohtaiset tarkastelut

Ansio- ja pääomatuloveroa kertyi valtiolle 9 317 miljoonaa euroa. Veron tuotto pieneni 5,9 prosenttia edellisestä vuodesta. Merkittävin syy verotuoton alenemiseen oli koronavirusepidemian aiheuttama taloudellisen aktiviteetin ja työllisyyden heikkeneminen. Ansio- ja pääomatuloveron veropohjien arvioidaan kehittyneen hyvin vaatimattomasti vuonna 2020. Myös lähdeveroa kertyi vähemmän kuin vuonna 2019, mikä johtuu muun muassa lähdeveron alaisten osinkojen pienenemisestä.

Ansio- ja pääomatuloverokertymää pienentäviä veroperustemuutoksia olivat ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus, työtulovähennyksen ja valtionverotuksen eläketulovähennyksen korottaminen sekä uusien koneiden ja laitteiden hankintamenoista tehtävien poistojen määräaikainen kaksinkertaistaminen. Kertymää kasvatti valtion tuloveroasteikon ylimmän marginaaliveroprosentin määräaikaisen korotuksen jatkaminen, kotitalousvähennyksen supistaminen, niin sanotun avainhenkilölain voimassaolon jatkaminen sekä asuntolainan korkovähennysoikeuden supistamisen jatkaminen. Veroperustemuutosten arvioidaan alentaneen vuoden 2020 ansio- ja pääomatuloveron kertymää yhteensä 157 miljoonalla eurolla. Lisäksi maksujärjestelyihin tehdyn huojennuksen arvioidaan alentaneen kertymää noin 39 miljoonalla eurolla.

Tilinpäätöksessä ansio- ja pääomatuloveron tuotto oli 110 miljoonaa euroa eli noin 1,2 prosenttia budjetoitua alempi. Varsinaisessa talousarviossa budjetoidusta momentin kertymä jäi lähes 1,4 miljardia euroa eli noin 13,7 prosenttia. Tuottoarviota alennettiin toisessa lisätalousarviossa noin 1,1 miljardia euroa koronavirusepidemian alkamisen seurauksena. Neljännessä lisätalousarviossa kertymäarviota korotettiin 7 miljoonaa euroa maksujärjestelyihin tehdyn huojennuksen vaikutusarvion tarkentumisen seurauksena. Seitsemännessä lisätalousarviossa arviota alennettiin jälleen kertymätietojen sekä vuoden 2019 verotuksen valmistumisesta saatujen ennakkotietojen perusteella.

Valtion yhteisöveron tuotto oli 2 788 miljoonaa euroa. Kertymä aleni noin 32,8 prosenttia edellisestä vuodesta. Veron tuottoa alensivat koronavirusepidemian aiheuttama taloudellisen aktiviteetin heikkeneminen sekä epidemiaan liittyvät toimenpiteet. Osana epidemiaan liittyvää kuntien tukemisen toimenpiteiden kokonaisuutta kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta korotettiin 10 prosenttiyksiköllä verovuodelle 2020 ja valtion osuutta alennettiin vastaavasti, mikä alensi valtion yhteisöveron kertymää. Kertymää alensivat myös muun muassa yrityksille myönnetty huojennetut maksujärjestelyt sekä uusien koneiden ja laitteiden hankintamenoista tehtävien poistojen määräaikainen kaksinkertaistaminen verovuosille 2020–2023.

Varsinaisesta talousarviosta yhteisöveron kertymä jäi noin 1 579 miljoonan euron eli noin 37,4 prosentin verran. Tuottoarviota alennettiin toisessa lisätalousarviossa 1 422 miljoonalla eurolla ja neljännessä lisätalousarviossa 368 miljoonalla eurolla koronavirusepidemian puhkeamisen ja siihen liittyvien toimenpiteiden seurauksena. Viidennessä lisätalousarviossa tuottoarviota korotettiin 139 miljoonalla eurolla päivitettyjen kertymätietojen sekä huojennetun maksujärjestelyn vaikutusarvion tarkentumisen perusteella.

Korkotulojen lähdeveron tuotto oli 36 miljoonaa euroa ja se aleni noin 7,3 prosentilla edellisvuodesta. Veron tuotto riippuu korkotasosta ja talletuksista. Kotitalouksien talletusten kesikorko aleni edellisvuodesta ja oli vuonna 2020 keskimäärin noin 0,08 prosenttia. Noin puolet korkotulojen lähdeverosta kertyy yleensä tammi–helmikuun aikana, näin ollen alkuvuodesta 2020 kertyneessä korkotulojen lähdeverossa vaikuttaa myös 2019 talletusten kesikorko. Veron tuotto oli 2 miljoonaa euroa (noin 5,5 prosenttia) talousarviossa arvioitua pienempi.

Perintö- ja lahjaveroa kertyi 797 miljoonaa euroa, mikä oli noin 6,4 prosenttia edellistä vuotta enemmän. Vuonna 2020 pantiin maksuun noin 185 000 perintö- ja lahjaveroterästä ja noin viidennes enemmän kuin edellisenä vuonna. Keskimääräisen maksuunpannun perintö- ja lahjaveroterän arvo aleni edellisvuoden noin 4 840 eurosta noin 4 500 euroon. Veron tuotto oli 64 miljoonaa euroa eli noin 8,8 prosenttia varsinaisessa talousarviossa arvioitua korkeampi. Tuottoarviota korotettiin toisessa lisätalousarviossa 46 miljoonalla eurolla ja seitsemännessä lisätalousarviossa 47 miljoonalla eurolla kertymätietojen perusteella.

Arvonlisäveroa kertyi 18 205 miljoonaa euroa. Veroa kertyi noin 829 miljoonaa euroa (4 prosenttia) vähemmän kuin edellisenä vuonna. Verokertymää pienensi erityisesti koronavirusepidemiasta seurannut kysynnän lasku sekä yritysten mahdollisuus hakeutua maksujärjestelyyn huojaennetuin ehdoin. Maksujärjestelyiden avulla yritykset pystyivät siirtämään maalis-elokuussa 2020 erääntyneiden verojen maksamista. Verohallinto tarjosi myös mahdollisuutta lainata alkuvuodesta 2020 jo maksettuja arvonlisäveroja takaisin siirtämällä ne huojaennettuun maksujärjestelyyn. Näiden toimien seurauksena maksettavaa arvonlisäveroa siirtyi vuodelta 2020 vuosille 2021 ja 2022 yhteensä noin 600 miljoonaa euroa. Verokertymää pienensi myös koronaviruksen hoitoon ja torjuntaan tarkoitettujen tavaroiden määräaikainen nollaverokanta arviolta noin 11 miljoonaa euroa.

Vuoden 2020 arvonlisäverokertymä oli noin 1,1 miljardia euroa eli 5,9 prosenttia alempi kuin alkuperäisessä talousarviossa oltiin arvioitu. Tuottoarviota päivitettiin kolmesti vuoden 2020 aikana. Vuoden 2020 toisessa lisätalousarviossa tuottoarviota pienennettiin 1 654 miljoonalla eurolla koronavirusepidemian puhkeamisen seurauksena. Neljännessä lisätalousarviossa tuottoarviota pienennettiin edelleen 895 miljoonalla eurolla huojaennettujen maksujärjestelyiden laajentamisen sekä koronavirusepidemian torjumisessa käytettävien tuotteiden nollaverokannan johdosta. Viidennessä lisätalousarviossa tuottoarviota korotettiin 992 miljoonalla eurolla johtuen yritysten huojaennettujen maksujärjestelyiden ennustettua pienemmästä hyödyntämisestä. Verokertymä oli lopulta 408 miljoonaa euroa (2,3 prosenttia) budjetoitua suurempi.

Vakuutusmaksuveroa kertyi 820 miljoonaa euroa. Verokertymä oli noin 32 miljoonaa euroa (4 prosenttia) suurempi kuin edellisenä vuonna. Verotuoton kehitys oli vuonna 2020 aiempia vuosia positiivisempaa. Vuoden 2020 verokertymä oli noin 18 miljoonaa euroa (2,2 prosenttia) budjetoitua suurempi.

Tupakkaveron tuotto oli 1 059 miljoonaa euroa. Tupakkaverotuottoa kertyi 130 miljoonaa euroa, eli 14,0 prosenttia enemmän kuin vuonna 2019. Veroa korotettiin 1.1. ja 1.7.2020 yhteensä noin 7 prosenttia. Vuoden 2019 verotuotto oli ollut normaalia alempi teollisuuden tupakkatuotteiden varastoinnissa tapahtuneista muutoksista johtuen, ja se alensi hieman myös vuoden 2020 toteumaa. Savukkeiden verollinen kulutus ei pienentynyt odotetusti vuoden 2020 aikana. Tämän arvioidaan osittain selittyvän sillä, että veroton matkustajatuonti väheni 58 prosenttia, mihin puolestaan johti koronavirusepidemiasta ja matkustusrajoituksista johtunut matkustamisen väheneminen.

Verotuottoa kertyi 101 miljoonaa euroa, eli 8,7 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2020 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin. Teollisuuden ennakoitua suuremmasta tupakkatuotteiden varastoinnista johtuen verotuottoarviota alennettiin 149 miljoonalla eurolla viidennessä lisätalousarvioissa, mutta loppuvuoden muutokset kasvattivat verotuottoa tätä arviota suuremmaksi.

Alkoholiveroa kertyi 1 506 miljoonaa euroa. Veroa kertyi 24 miljoonaa euroa, eli 1,6 prosenttia enemmän kuin vuonna 2019. Kasvua veropohjassa oli viinien veroluokassa ja etyylialkoholiveroluokassa, laskua puolestaan mietojen käymisteitse valmistettujen juomien veroluokassa ja välituotteiden veroluokassa. Oluen osalta veropohja pysyi likimain edellisvuoden tasolla. Tämän arvioidaan osittain selittyvän sillä, että veroton matkustajatuonti väheni 52 prosenttia, mihin puolestaan johti koronavirusepidemiasta ja matkustusrajoituksista johtunut matkustamisen väheneminen. Vuonna 2020 veropohjaan vaikuttivat myös anniskeluelinkeinoon kohdistuneet rajoitukset.

Verotuottoa kertyi yhtä paljon kuin vuoden 2020 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin. Epidemiasta johtuvien rajoitusten odotettiin alentavan verotuottoa, ja verotuottoarviota ensin alennettiin 74 miljoonalla eurolla toisessa lisätalousarviossa. Myöhemmin arviota korjattiin korottamalla sitä vuoden 2020 viidennessä lisätalousarvioissa 48 miljoonalla eurolla. Useiden eri suuntiin vaikuttaneiden syiden yhteisvaikutuksesta verotuotto kasvoi niin, että sitä kertyi vastaava määrä kuin alkuperäisessä talousarvioesityksessä oli arvioitu.

Energiaveroja kertyi 4 459 miljoonaa euroa. Veroja kertyi 132 miljoonaa euroa, eli 2,9 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2019. Verotuottojen laskun taustalla oli kaikkien keskeisten veropohjien supistuminen vuoden takaisesta. Bensiinin, dieselin, kevyen polttoöljyn ja niitä korvaavien biopolttoaineiden kulutus laski. Sähkön kulutus laski erityisesti alemmassa sähköveroluokassa II. Merkittävimmän laski kuitenkin lämmitys- ja voimalaitospolttoaineiden kulutus. Liikennepolttoaineiden ja sähkön veroluokan II alentumisen suurimpana tekijänä arvioidaan olleen koronavirusepidemia ja siihen liittyvät rajoitustoimet, mitkä vähensivät liikennesuoritteita ja teollisuustuotantoa. Sähkön veroluokan I kulutuksen sekä kevyen polttoöljyn ja muiden lämmitys- ja voimalaitospolttoaineiden kulutuksen laskun keskeisimpänä tekijänä arvioidaan olleen lämmitystarpeen väheneminen lämpimämmän sään vuoksi. Vuoden 2020 verotuottoihin nostavasti vaikutti liikennepolttoaineiden verotason korotus elokuusta 2020 alkaen.

Verotuottoa kertyi 207 miljoonaa euroa, eli 4,4 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2020 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin. Alkuvuoden lämpimän sään sekä koronavirusepidemian ja siitä johtuneiden rajoitusten takia verotuottoarviota alennettiin 212 miljoonalla eurolla vuoden 2020 toisessa lisätalousarvioesityksessä, jolloin eroa jäi enää 5 miljoonaa euroa.

Virvoitusjuomaveroa kertyi 209 miljoonaa euroa. Verokertymä kasvoi 29 miljoonaa euroa, eli 16,1 prosenttia, pääasiassa vuoden alusta voimaan tulleen veronkorotuksen seurauksena. Verotuottoa kertyi 3 miljoonaa euroa, eli 1,4 prosenttia enemmän kuin vuoden 2020 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin.

Varainsiirtoveron tuotto aleni noin 1,3 prosentilla ja oli 833 miljoonaa euroa. Veron tuotosta suurin osa kertyy asunto- ja kiinteistökaupasta ja sen tuotto vaihtelee vuosittain huomattavasti muun muassa yritysjärjestelyjen määrän vaihtelun samoin kuin asunto- ja kiinteistömarkkinoiden suhdannevaihtelujen vuoksi. Asunto- ja kiinteistökaupassa tapahtuvat muutokset näkyvät varainsiirtoveron kertymässä jopa vuoden viiveellä. Veron tuottoarviota alennettiin toisessa ja viidennessä lisätalousarvioesityksessä 54 ja 62 miljoonaa euroa kertymätietojen sekä asunto-osakekaupan ja kiinteistökaupan ennakoitua heikomman kehityksen perusteella. Verotuottoa kertyi 45 miljoonaa euroa (noin 5,1 prosenttia) vähemmän kuin varsinaisessa talousarviossa odotettiin.

Autoveroa kertyi 722 miljoonaa euroa. Kertymä oli 170 miljoonaa euroa eli 19,0 prosenttia pienempi kuin vuonna 2019. Verokertymän pieneneminen johtui automyyntin määrän laskusta sekä siitä, että verotetut autot olivat aiempaa vähäpäästöisempiä, jolloin niistä kertyi autoveroa aiempaa pienemmällä veroprosentilla. Verotuottoa kertyi 155 miljoonaa euroa, eli 17,7 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2020 varsinaisessa talousarvioesityksessä odotettiin. Koronavirusepidemian ja poikkeustoimien alettua keväällä 2020 verotuottoarviota alennettiin 126 miljoonalla eurolla toisessa lisätalousarviossa, kun automyyntin odotettiin pienenevän edellisvuodesta. Toteuma oli edelleen 29 miljoonaa euroa lisätalousarviossa ennustettua alempi johtuen pitkälti odotettua suuremmasta sähköautojen ja lataushybridien myyntiosuudesta, mikä alensi ennustettua enemmän keskimääräistä autoveron määrää.

Ajoneuvoveron kertyi 1 168 miljoonaa euroa. Kertymä oli 18 miljoonaa euroa eli 1,6 prosenttia suurempi kuin vuonna 2019. Kasvu johtui käyttövoimaveron kertymän kasvusta sekä vuoden 2019 lopun postilakosta, joka viivästytti verolippujen lähettämistä ja siirsi osan joulukuun 2019 ajoneuvoverokertymästä vuoden 2020 puolelle. Verotuottoa kertyi 3 miljoonaa euroa eli 0,2 prosenttia enemmän kuin vuoden 2020 talousarvioesityksessä odotettiin.

Verotuet

Verotuella tarkoitetaan kansalliseen määritelmään perustuvaa poikkeamaa verotuksen normaalista perusrakenteesta. Verotuen tavoitteena on tiettyjen toimintojen tai verovelvollisryhmien tukeminen vähennyksillä, verovapaudella, alennetuilla verokannoilla, veronhuojennuksilla tai veronmaksua

lykkäävillä säännöksillä. Verotuet lasketaan pääsääntöisesti menetetyn verotulon periaatteella. Tuki aiheutuu normista poikkeavasta verosäännöksestä ja verotulon menetys lasketaan kaavamaisesti ja staattisesti siten, että muut säännökset pysyvät muuttumattomina. Koska käyttäytymisvaikutuksia tai mahdollisia tukien päällekkäisyyksiä ei oteta huomioon, verotukien poistaminen ei todennäköisesti lisäisi verotuloja vastaavalla määrällä. Muun muassa näistä syistä tukien arvioinnissa ja tulkin-
nassa sekä vuosien välisessä vertailussa tulee olla varovainen.

Vuonna 2020 verotukia tunnistettiin 189 kappaletta. Riittävän laajan ja luotettavan tietopohjan puuttuessa noin kolmasosalle havaituista verotuista ei pystytty esittämään euromääräistä arviota lainkaan ja osalle voidaan esittää vain suuruusluokka-arvio. Verotuen määrä kuvaa verotuottomenestystä kaikille veronsaajille. Seuraavassa taulukossa on esitetty arvioita eräiden verotukien euromääräistä verolajeittain vuonna 2020.

Taulukko 17. Arvio eräistä verotuista verolajeittain vuonna 2020, miljoonaa euroa.

Tuloverotus	
Laskennallisen asuntotulon verovapaus	4 100
Työtulovähennys	3 680
Kunnallisverotuksen ansiotulovähennys	1 415
Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähennyskelpoisuus	185
Eläkevakuutusmaksuvähennys	2 470
Työttömyysvakuutus- ja työttömyyskassamaksujen vähennyskelpoisuus	465
Oman asunnon myyntivoiton verovapaus	1 500
Kunnallisverotuksen eläketulovähennys	1 525
Valtionverotuksen eläketulovähennys	220
Kotitalousvähennys	380
Yrittäjävähennys	115
Elinkeinoverotus	
Elinkeinotoiminnan irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistamiseen sisältyvä verotuki*	881 ⁽¹⁾
	0 ⁽²⁾
Listamattomien yhtiöiden osinkojen markkinakorkoa suurempi tuotto prosentti	645
Käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutusvoiton verovapaus	365
Maatalous- ja metsäverotus	
Metsävähennys	74
Arvonlisäverotus ja vakuutusmaksuverotus	
Elintarvikkeiden alennettu verokanta	1 298
Ravintola- ja ateriapalvelujen alennettu verokanta	576
Lääkkeiden alennettu verokanta	341
Joukkoliikenteen alennettu verokanta	238
Valmisteverotus	
Dieselpolttoaineen alennettu verokanta (tuki 760 miljoonaa euroa) sekä henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvoveron käyttövoimavero (sanktio 369 miljoonaa euroa)	391
Teollisuuden ja kasvihuoneiden alempi sähköveroluokka	553
Työkoneissa käytetyn kevyen polttoaineen alennettu verokanta	477
Energiaintensiivisten yritysten veronpalautus	225
Puupohjaisten polttoaineiden verovapaus	224
Turpeen alennettu verokanta	146
Varainsiirtoverotus	
Julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopaperiluovutusten verovapaus	2 000
Perintö- ja lahjaverotus	
Yritysten sukupolvenvaihdoshuojennus	420
Kiinteistöverotus	
Vakituisten asuinrakennusten alennettu verokanta	761

* (1) verovuositason vaikutus, (2) veroluoton korko

Vuonna 2020 verotukien kokonaislukumäärää kasvatti arvonlisäveron uusi määräaikainen verotuki koskien koronavirusepidemian hoitoon ja torjuntaan liittyvien tarvikkeiden nollaverokantaa. Lisäksi uudeksi verotueksi listattiin tuloverojen osalta työnantajan maksamien muuttokustannusten osittainen verovapaus. Verotukien määrää vähensi kahden verotuen yhdistäminen yhdeksi autoverolain uudistuksen vuoksi. Muut päätösperäiset muutokset verotukiin löytyvät eriteltyinä erillisestä [verotukimuistiosta](#). Myös muiden verotukien euromäärät ovat voineet muuttua veropohjien muutosten ja verotuksen normaaliin perusrakenteeseen vaikuttaneiden veroperustemuutosten seurauksena.

Vuonna 2020 verotukien euromäärää pienensi muun muassa työntekijöiden sairausvakuutuksen päivärahamaksun ja työttömyysvakuutusmaksun alentaminen sekä kotitalousvähennyksen enimmäismäärän alentaminen. Verotukien euromäärää kasvatti muun muassa työtulovähennyksen korottaminen sekä elinkeinoverotuksessa ja maatilatalouden verotuksessa irtaimen käyttöomaisuuden poisto-oikeuksien kaksinkertaistaminen vuosille 2020–2023.

Verotukien vaikuttavuuden arviointi

Verotukia on arvioitava suhteessa niiden erilaisiin tavoitteisiin ottaen huomioon verotuen mahdolliset haittavaikutukset muihin politiikkatavoitteisiin nähden. Keskeistä on myös arvioida, olisiko tavoitteita mahdollista saavuttaa tehokkaammin muilla keinoin. Vuonna 2020 julkaistiin neljä selvitystä verotukien vaikuttavuudesta:

Turpeen verotukea tarkasteltiin [selvityksessä turpeen energiakäytön kehityksestä Suomessa](#). Selvityksessä turpeen energiankäytön kehityksestä tarkasteltiin energiaturpeen nykyistä käyttöä sekä turpeen käytön kehittymistä Suomessa erilaisilla päästöoikeuden hinnan ja turpeen verotasoilla, eli verotukea pienentämällä, vuoteen 2040 saakka. Selvitys osoitti, että turpeen käyttö vähenee nopeasti markkinaehtoisesti ilman verotuen merkittävää pienentämistäkin, mikäli päästöoikeuden hinta pysyy kohtuullisella tasolla.

[Dieselin verotukea koskevassa selvityksessä](#) tutkittiin dieselin veronalennuksen ja käyttövoimaveron poistamisen vaikutuksia kokonaistaloudellisella mallilla. Selvityksessä tarkasteltiin, mikä olisi verotuen poiston vaikutus kotitalouksille ja talouden eri toimialoilla. Selvityksen mukaan verotuen poisto vähentäisi liikenteen päästöjä 3 prosenttia.

Liikenteen työsuhde-etuja koskevien verotukien vaikuttavuutta liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä selvitettiin osana [liikenneverotyöryhmän väliraporttia](#). Selvityksen perusteella verotukien käyttöönotolla on saavutettavissa vain pieniä päästövähennyksiä ja toimien kustannustehokkuus päästövähennyskeinoina vaikuttaa heikolta.

Energiaverotuksen uudistamista selvittävä työryhmä tarkasteli [loppuraportissaan](#) energiaverotuksen verotukia osana energiaverotuksen rakennetta. Loppuraportissa tuodaan esiin, että ei ole yksiselitteistä, miten energiaverotukien vaikutuksia tulisi tulkita osana päästöohjausta. Jotkin verotuet

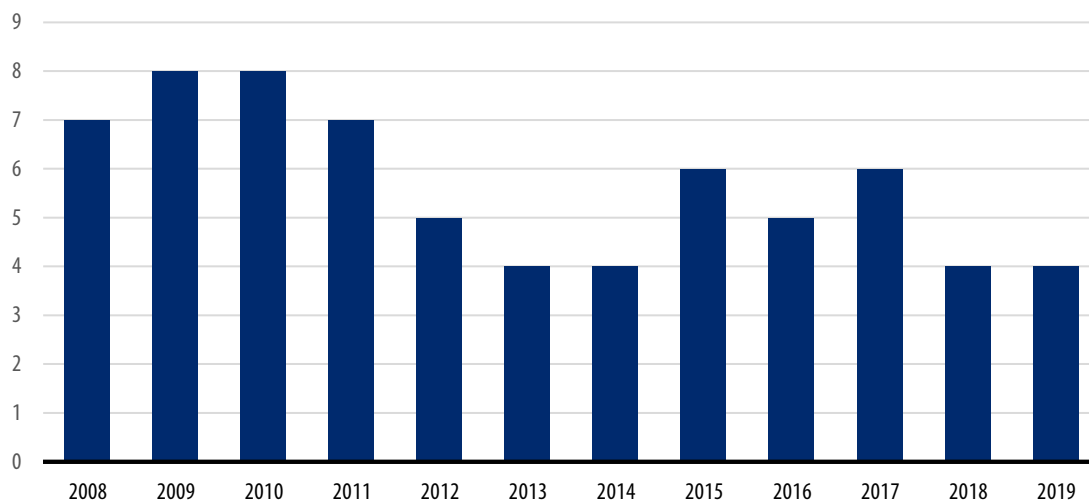
voidaan nähdä ympäristölle haitallisina, mutta toisaalta on mahdollista, että jotkut energiaverotuet voivat kokonaisuudessaan mahdollistaa päästöohjauksen korkeamman tason.

Vuonna 2020 valtiovarainministeriön asettama verotukiraportoinnin ohjausryhmä jatkoi toimintaansa. Ohjausryhmän tehtävänä on päättää verotukilaskennan normijärjestelmän verotasojen ja rakenteiden muutoksista sekä veroperustemuutosten seurauksena syntyneistä uusista ja poistuneista verotuista. Ohjausryhmä muun muassa määritteli esiintyvien taiteilijoiden alennetun arvonalisäverokannan sekä listaamattomien osakeyhtiöiden henkilöstönnin tuloverokohtelun uusiksi verotuiksi. Ohjausryhmän tekemät päätökset sekä ajankohtaista tietoa verotuista löytyy valtiovarainministeriön [verotukisivustolta](#).

Verovaje

Suomessa arvioidaan säännöllisesti verovajeen suuruutta kansainvälisesti sovittujen standardien mukaisesti. Kvantitatiivista arviointia ja arviointiprosesseja on tarkoitus kehittää siten, että verovajearviot tehdään merkittävimpien verolajien osalta säännönmukaisesti. Valtiovarainministeriön asettama [ohjausryhmä](#) kehittää verovajeiden arviointimenetelmiä, mittaamista, seurantaa ja raportointia.

Kuvio 14. Arvonlisäverovaje 2008–2019, prosenttia lainmukaisesta kertymästä.



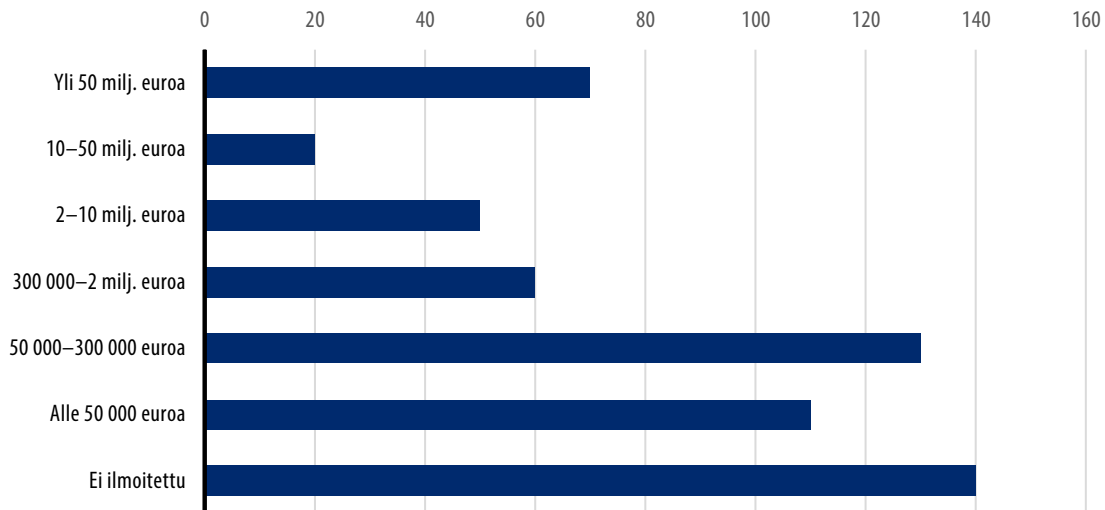
Verohallinto tuottaa vuosittain arvion arvonlisäverovajeen trendistä ja suuruudesta. Arviointi perustuu Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) kehittämään menetelmään. Laskenta pohjautuu Tilastokeskuksen tuottamiin muun muassa kansantalouden tilinpidon tilastoihin sekä verotustietoihin. Verovajeen arviointityö aloitettiin arvonlisäverosta, koska se on valtion tuloista mittaluokaltaan suurin

verolaji ja sen arviointiin on sovellettavissa pidemmälle kehitettyä kansainvälisesti standardoitua metodologiaa.

Arvonlisäverovajeessa ei ole tapahtunut viime vuosina merkittävää muutosta. Uusimpien ennakkotietojen mukaan vuonna 2019 vaje oli noin neljä prosenttia lainmukaisesta kertymästä eli noin 820 miljoonaa euroa. Kansainvälisesti vertaillen arvonlisäverovaje on Suomessa suhteellisen pieni, esimerkiksi EU:n keskiarvo on 9,6 prosenttia (vuoden 2019 ennakkotieto). Koska alv-vajeen arviointi perustuu kansantalouden tilinpidon tietojen hyödyntämiseen, tilinpidon tietojen tarkentuminen johtaa myös alv-vajeen tarkentumiseen.

Verovaje jaetaan kahteen erään: verovelkaan sekä ilmoitusvirheisiin ja -puutteisiin. Verovelat ovat verovelvollisen ilmoittamien tietojen tai valvontatoimien perusteella määrättyjä veroja, joita ei ole maksettu. Ilmoitusvirheet ja -puutteet syntyvät esimerkiksi osaamattomuudesta, virheistä sekä harmaasta taloudesta. Arvonlisäveron osalta verovelat vuodelta 2019 ovat noin 290 miljoonaa euroa eli noin 1,3 prosenttia lainmukaisesta verokertymästä. Vuonna 2018 verovelat olivat 137 miljoonaa euroa (0,6 prosenttia lainmukaisesta kertymästä). Verovelkojen kasvu vuonna 2019 johtuu yritysten vuoden 2020 tammi-helmikuussa maksamien arvonlisäverojen takaisin lainaamisesta, koska tuolloin maksettiin pääasiassa vuoden 2019 marras-joulukuun kohdekausille ilmoitettuja arvonlisäveroja. Mahdollisuus takaisin lainaamiseen liittyi yritysten tukemiseen koronavirusepidemian vuoksi. Voimassa olevien maksujärjestelyiden perusteella lainojen takaisin maksu ajoittuu vuosille 2021 ja 2022.

Verohallinto on kehittänyt vuonna 2020 menetelmän, jolla ilmoitusvirheiden ja -puutteiden arvonlisäverovajetta voidaan arvioida liikevaihtoluokittain ja toimialoittain. Menetelmän tulokset eivät ole täysin vertailukelpoisia IMF:n menetelmällä laskettuun alv-vajeeseen, mutta tulokset ovat kuitenkin samansuuntaisia. Liikevaihdon mukaan tarkasteltuna eniten verovajetta on yrityksissä, joiden liikevaihto on tuntematon (140 miljoonaa euroa). Tällaisten asiakkaiden lukumäärä on suuri ja ryhmä sisältää kaikki sellaiset harmaan talouden toimijat, jotka ovat jättäneet toimintansa kokonaan ilmoittamatta. Alv-vaje painottuu pieniin, alle kahden miljoonan liikevaihdon yrityksiin, johtuen sekä asiakkaiden suuresta lukumäärästä että pienten virheiden yleisyydestä. Toimialoittain tarkasteltuna eniten verovajetta on yrityksissä, joiden liikevaihto on tuntematon (noin 100 miljoonaa euroa). Myös kaupan toimiala (vaje 80 miljoonaa euroa), maatalous, metsätalous ja kalatalous (80 miljoonaa euroa), rakentaminen (40 miljoonaa euroa) sekä kiinteistöalan toiminta (40 miljoonaa euroa) erottuvat toimialatarkastelusta. Toimialatiedot eivät sisällä Konserniverokeskuksen asiakkaita, joilla arvioidaan olevan alv-vajetta 60 miljoonaa euroa.

Kuvio 15. Arvonlisäverovaje liikevaihdon kokoluokittain 2019, miljoonaa euroa.

Toimenpiteitä verovajeiden pienentämiseksi

Valtioneuvosto teki 11.6.2020 [periaatepäätöksen](#) kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2020–2023. Periaatepäätöksen mukaan strategiaa ja toimenpideohjelmaa voidaan tarvittaessa päivittää sen voimassaoloaikana. Harmaan talouden torjunnan ohjausryhmä päätti 10.9.2020, että toimenpideohjelmaa täydennetään neljällä uudella hankkeella. Kaikkiaan ohjelmaan sisältyy tällä hetkellä 27 hanketta.

Verohallinnon teettämän asiakastutkimuksen mukaan suomalaiset ovat erittäin veronmaksumyönteisiä, kansalaiset kokevat verojärjestelmän toimivan hyvin ja verovalvontaa pidetään tehokkaana ja verojen kiertämistä vaikeana. Asiakkaat ovat tyytyväisiä saamiinsa palveluihin ja Verohallinnon ohjeita pidetään helposti löydettävänä. Asiakastutkimus tehdään kahden vuoden välein, viimeisin vuonna 2019.

Vuonna 2020 Verohallinnossa jatkettiin veroriskiperusteisen ohjauksen ja valvonnan kokonaissuunnittelun kehittämistä. Etenkin digitalisaatio, globalisaatio ja erilaiset alustatalouden ilmiöt heikentävät verotuksen tietopohjaa. Verohallinto on kartoittanut näiden muutosten vaikutuksia ja ryhtynyt toimenpiteisiin verotulojen turvaamiseksi.

Verohallinnon ohjauksessa ja valvonnassa keskityttiin kevyisiin, reaaliaikaisiin ja ennakolta ohjaaviin toimenpiteisiin, joiden käyttöä perinteisten valvontakeinojen rinnalla lisättiin. Ohjauksen ja valvonnan painopistealueita olivat lähdeveron alaisten osinkojen ja suoritusten kokonaisuus, verollisen ja verottoman toiminnan tarkastelu arvonlisäverotuksessa, uudet yritykset sekä verovajeen näkökulmasta riskiset työvoimavaltaiset toimialat sekä käteistoimialat. Merkittävän panoksen kohteena olivat edelleen myös siirtohinnoitteluasiat sekä kansainvälinen sijoitustoiminta. Henkilöliikenteen

murrokseen reagoitiin tarkastelemalla laajasti taksialan toimijoita ja hankkimalla vertailutietoja henkilöliikenteen toimijoista.

Vuonna 2020 kaikilla yhteisöillä on ollut mahdollisuus pyytää Verohallinnolta ennakkollista keskustelua haastavissa verokysymyksissä. Tarkoituksena on tarjota ennustettavuutta yhteisön verotukseen liittyen ja ohjata yhteisöä toimimaan oikein, ennen kuin verotukseen liittyvät järjestelyt ovat tapahtuneet.

Harmaan talouden toimintaedellytyksiä on ehkäisty ennalta valvonnalla, yleiseen mielipiteeseen vaikuttavalla tiedottamisella ja kehittämällä verojen ilmoittamisen ja maksamisen menettelyjä. Harmaan talouden torjunnassa keskitytään vakavien veropetosten selvittämiseen ja torjuntaan.

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö edisti vuonna 2020 harmaan talouden torjuntaa laatimalla 96 valvonnan suunnittelua tukevaa ilmiöselvitystä ja 28 muuta tiedon tuottamistehtävää sekä noin 828 000 velvoitteidenhoitoselvitystä. Harmaan talouden selvitysyksikkö toimii valtakunnallisena koordinaattorina viranomaisten yhteisessä harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilan-
nekuvatoiminnossa, jonka toimituskuntatyöhön osallistuu noin 20 viranomaista.

Tulli torjuu verovajeen muodostumista ja varmistaa verotuksen oikeellisuutta lukuisin eri tavoin, muun muassa asiakasneuvonnan, tullivalvonnan, rikostorjunnan ja yritystarkastuksen toimenpitein. Vuonna 2020 Tullin toimintaympäristöön vaikuttivat voimakkaasti koronaviruspandemia ja siihen liittyneet rajoitustoimet. Matkustamiseen kohdistuneiden rajoitusten ja niistä seuranneen matkustajaliikenteen merkittävän vähenemisen myötä Tulli keskitti vuonna 2020 valvontaresurssejaan aiempaa enemmän kaupallisen tavaraliikenteen sekä posti- ja pikarahtilähetysten valvontaan. Tulli on myös jatkanut suunnitelmallista viranomaisyhteistyön ja tiedonvaihdon kehittämistä Verohallinnon sekä muiden koti- ja ulkomaisten yhteistyöviranomaisten kanssa.

Vuoden 2020 aikana Tullin rikostutkinta tutki yhteensä 917 veropetosta, joista 98 oli tekemuodoltaan törkeitä veropetoksia, 231 perusmuotoisia veropetoksia ja 588 lieviä veropetoksia. Tullin talousrikostutkinnan laskennallinen yhteiskunnallinen vaikuttavuus oli vuonna 2020 yhteensä noin 16 miljoonaa euroa. Tullin valtakunnallisen yritystarkastuksen tekemien yritys- ja asiakirjatarkastusten perusteella esitettyjen toimenpiteiden toteutuma oli vuonna 2020 yhteensä noin 3,8 miljoonaa euroa.

3.2.5 EU:n ja Suomen väliset rahavirrat

Suomen valtiontalouden ja EU:n väliset rahavirrat

Valtiontalouden tasolla Suomi maksoi EU:n budjettiin 2 276 miljoonaa euroa ja sai 1 131 miljoonaa euroa vuonna 2020. Lisäksi Suomi maksoi Euroopan kehitysrahastoon 71 miljoonaa euroa. Valtion talousarviosta maksetut EU:n budjetin rahoituserät (arvonlisäveropohjaan perustuva jäsenmaksuus, Yhdistyneen kuningaskunnan maksualennuksen rahoitus ja bruttokansantuloon perustuva

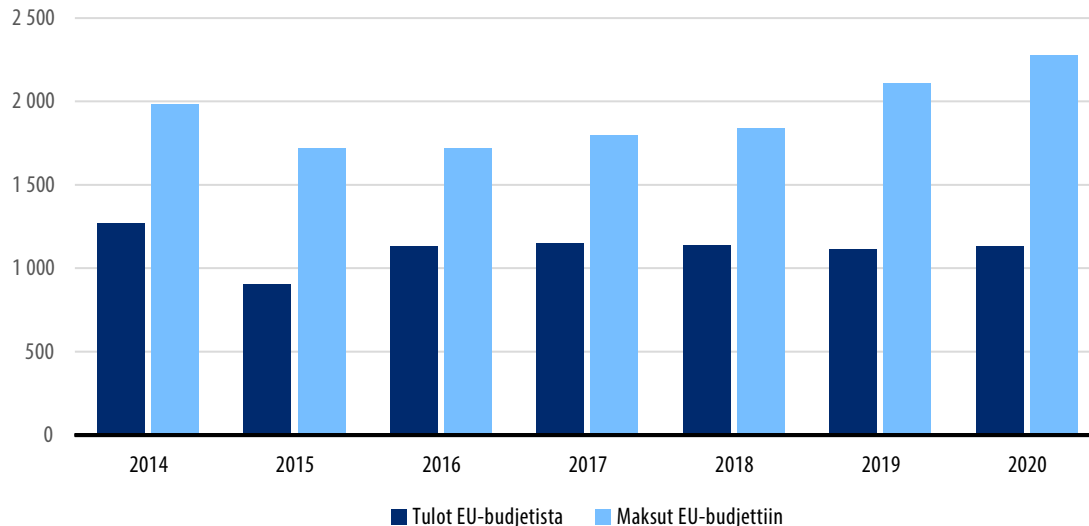
jäsenmaksuosuus) kasvoivat 167 miljoonaa euroa (7,9 prosenttia) vuodesta 2019. Suomen EU-maksun kasvu johtui EU:n ohjelmiin liittyvien maksatusten ja siten EU-budjetin menojen kasautumisesta unionin rahoituskehyskauden viimeiselle vuodelle, sekä ennen kaikkea unionin toimenpiteistä koronaviruspandemian hillitsemiseksi ja EU-talouksien elvyttämiseksi.

Suomen osuus Yhdistyneen kuningaskunnan maksualennuksen rahoituksesta oli 155 miljoonaa euroa vuonna 2020, joka oli 6,8 prosenttia Suomen maksuista EU:n budjettiin.

Valtion budjettitalouden tulot EU:lta kasvoivat 16 miljoonaa euroa (1,5 prosenttia) vuodesta 2019. Rakennepoliittiset tuet kasvoivat 47 miljoonaa euroa (28,6 prosenttia) sekä maataloustuet ja maaseudun kehittämistuet pienenivät 45 miljoonaa euroa (5,1 prosenttia). Vuonna 2020 Suomi keräsi EU:n puolesta 174 miljoonaa euroa tulleja ja sokerimaksuja. Näistä vain kantopalkkio, 35 miljoonaa euroa, sisältyy valtion tilinpäätökseen. EU:lle siirretty määrä oli 139 miljoonaa euroa.

Taulukko 18. Yhteenveto valtiontalouden EU-tuloista ja -menoista 2019–2020, miljoonaa euroa.

VALTIONTALOUDEN MENOT	2019	2020
Budjettitalous		
ALV-maksu	312	306
BKTL-maksu	1 666	1 815
Yhdistyneelle Kuningaskunnalle myönnettävän maksuhelpotuksen rahoitus	130	155
EU-maksut yhteensä	2 109	2 276
Euroopan kehitysrahasto	71	71
Budjettitalous yhteensä	2 180	2 347
VALTIONTALOUDEN TULOT	2019	2020
Budjettitalous		
Maataloustuki	528	530
Maaseudun kehittäminen	349	302
Rakennepoliittinen tuki	163	210
Tullien yms. kantopalkkio	38	35
Muut tulot (muun muassa sisäisen turvallisuuden rahastosta)	37	54
Budjettitalous yhteensä	1 115	1 131
Rahastotalous	0	0
Yhteensä	1 115	1 131

Kuvio 16. Tulot EU-budjetista ja maksut EU-budjettiin vuosina 2014–2020, miljoonaa euroa.

Edellä on kuvattu Suomen valtiontalouden ja EU:n välisiä rahavirtoja. Tämän lisäksi EU:n rahoitusta ohjautuu Suomeen suoraan yksityisille toimijoille. Tämän rahoituksen kokonaismäärästä ei ole olemassa tarkkaa tietoa, mutta sen arvioidaan olevan noin 100–150 miljoonaa euroa vuodessa.

EU-tason toimet koronaviruskriisin taloudellisten seurausten helpottamiseksi

Euroryhmä laajennetussa kokoonpanossa pääsi sopuun 7.–9.4.2020 kolmiosaisesta rahoitusjärjestelystä helpottamaan koronaviruskriisin aiheuttamia taloudellisia menetyksiä ja turvaamaan rahoituksen saatavuutta. EU-maiden valtioille, kansalaisille ja yrityksille suunnatun järjestelyn suuruus oli yhteensä 540 miljardia euroa.

Valtioiden rahoituksen turvaamiseksi luotiin Euroopan vakausmekanismin (EVM) ennakollisen rahoitustuen välineeseen perustuva, ehdoiltaan mukautettu pandemiakriisin rahoitustukiväline (PCS, 240 miljardia euroa), josta euromaat voivat saada lainaa enintään 2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen koronaviruspandemiaan liittyviin terveydenhuollon, tarjottavan hoidon ja ennaltaehkäisemisen suoriin ja epäsuoriin kustannuksiin.

Kansalaisten toimeentuloa turvaamaan luotiin eurooppalainen, hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämiseen kohdennettu tilapäinen SURE-tukiväline, suuruudeltaan 100 miljardia euroa. Välineestä myönnetään jäsenvaltioille taloudellista apua lainoina, joilla kompensoidaan työpaikkojen säilyttämisestä johtuvaa julkisten menojen äkillistä kasvua.

Yritysten tukemiseksi luotiin Euroopan investointipankin yhteyteen yleiseurooppalainen takuuraasto, joka voi myöntää enimmillään 200 miljardin euron edestä lainoja yrityksille, erityisesti pk-yrityksille, kaikkialla EU:ssa.

EU:n elpymisvälineen luominen

Eurooppa-neuvoston ylimääräisessä kokouksessa (17.–21.7.2020) päästiin poliittiseen sopuun monivuotisesta rahoituskehyksestä vuosille 2021–2027 sekä koronaviruspandemiaan liittyvästä EU:n elpymispaketista, jonka tavoitteena on vauhdittaa jäsenmaiden talouksien uudelleen käynnistämistä ja Euroopan elpymistä koronaviruksen seurauksista. Kertaluonteisen elpymisvälineen koko on 750 miljardia euroa (vuoden 2018 hinnoin). Tästä 360 miljardia on lainaa ja 390 miljardia avustustoista tukea.

Merkittävin osa EU:n elpymispakettia on elpymis- ja palautumistukiväline (RRF), joka sisältää 312,5 miljardia euroa avustuksia ja 360 miljardia euroa lainoja. RRF-asetus on tullut voimaan helmikuussa 2021. RRF-tukivälineen tarkoitus on auttaa jäsenmaita käsittelemään koronaviruspandemian taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia ottaen huomioon vihreä ja digitaalinen siirtymä sekä kestävyysnäkökulmat. Tavoitteisiin pääsemiseksi välineestä tuetaan jäsenvaltioiden rakenteellisia uudistuksia ja investointeja myöntämällä avustuksia ja lainoja niiden toteuttamiseen. Komission syysenusteen perusteella tehtyjen laskelmien mukaan Suomen elpymis- ja palautumistukivälineestä saama avustussumma on 1,9 miljardia euroa. Saadaksesen tukea elpymis- ja palautumistukivälineestä jäsenmaiden on laadittava kansallinen elpymis- ja palautumissuunnitelma. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman laadinta osana kestävä kasvun ohjelmaa aloitettiin syksyllä 2020. Hallituksen on määrä hyväksyä lopullinen suunnitelma toukokuussa, minkä jälkeen valtiovarainministeriö lähettää sen EU:lle.

3.2.6 Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot

Valtion liikelaitokset

Valtion liikelaitoksia ovat Metsähallitus ja Senaatti-kiinteistöt. Yhdessä tytäryhtiöidensä kanssa ne kumpikin muodostivat liikelaitoskonsernin. Metsähallituksella on lisäksi maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön pääluokista rahoitettavia julkisia hallintotehtäviä.

Liikelaitosten talous on talousarvion ulkopuolella. Liikelaitokset eivät kuitenkaan muodosta erillisvarallisuutta, vaan valtio viime kädessä vastaa niiden sitoumuksista. Liikelaitoskohtaiset tuloslaskelmat ja taseet esitetään hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmaosassa (liite 2, luku 2). Liikelaitosten tuloksellisuudesta raportoidaan hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1.

Taulukko 19. Valtion liikelaitosten liiketoiminta, miljoonaa euroa.

	Metsähallituskonserni, liiketoiminta ja tytäryhtiöt*		Senaatti-kiinteistöt -konserni	
	2019	2020	2019	2020
Liikevaihto, miljoonaa euroa	356	329	653	645
Liikevaihdon muutos, %	0,4	−0,1	1,7	−1,2
Liikevoitto/-tappio, miljoonaa euroa	142	127	127	37
Tilikauden tulos, miljoonaa euroa	129	114	122	34
Tuloutus valtion talousarvioon, miljoonaa euroa	103	139	35	35
Sijoitetun pääoman tuotto, %	5,1	4,2	3,1	1,5
Omavaraisuusaste, %	98	98	66	65
Taseen loppusumma, miljoonaa euroa	3 059	3 032	4 541	4 597
Henkilöstö	626	600	421	461

* Metsähallituskonsernin liiketoimintakokonaisuus muodostuu liikelaitos Metsähallituksen liiketoiminnasta ja sen tytäryhtiöistä, joita ovat Metsähallitus Metsätalous Oy, MH-Kivi Oy, Siemen Forelia Oy ja Nuuksiokeskus Oy.

Taulukko 20. Valtion liikelaitosten liikevaihto, miljoonaa euroa.

	2016	2017	2018	2019	2020
Senaatti-kiinteistöt, konserni	603	625	642	653	645
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	333	319	355	356	329

Taulukko 21. Valtion liikelaitosten taseen loppusumma, miljoonaa euroa.

	2016	2017	2018	2019	2020
Senaatti-kiinteistöt, konserni	4 705	4 509	4 524	4 541	4 597
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	3 017	3 016	3 030	3 059	3 032

Rahastot

Talousarvion ulkopuolella oli 11 rahastoa. Rahastojen tuloksellisuutta kuvataan hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1. Rahastokohtaiset tilinpäätöstiedot esitetään hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmaosassa (liite 2, luku 3).

Taulukko 22. Talousarviosiirrot ja yhdystilisaamiset, miljoonaa euroa.

	Talousarviosiirrot*		Yhdystilisaamiset	
	2019	2020	2019	2020
Huoltovarmuusrahasto	-37	0	223	148
Maatalouden interventiorahasto	0,2	0,2	3,0	3,2
Maatilatalouden kehittämisrahasto	0	167	274	377
Palosuojelurahasto	0	0	23	22
Rahoitusvakauserahasto	0	0	546	651
Valtion asuntorahasto	-78	-6	2 358	2 691
Valtion eläkerahasto	-1 894	-1 931	0	0
Valtion televisio- ja radiorahasto	519	532	8,2	8,0
Valtion ydinjätehuoltorahasto	0	0	4,6	4,7
Valtion takuurahasto	0	0	686	691
Öljysuojarahasto	6	0	36	22
Yhteensä	-1 484	-1 238	4 163	4 618

* Talousarviosiirrot: + = siirto talousarviosta rahastoon, - = siirto rahastosta talousarvioon

Valtion asuntorahastosta tehty siirto vastaa valtion talousarvion puolella kannettavaa rahaston oman pääoman korkokustannusta. Valtion Eläkerahaston tuloista siirretään valtion talousarvioon vuosittain enintään 40 prosenttia valtion vuotuisesta eläkemenosta. Valtion televisio- ja radiorahastoon siirretään määräraha Yleisradio Oy:stä annetun lain mukaisen julkisen palvelun kustannusten kattamiseksi.

Rahastoilla ei ole itsenäistä kassaa, vaan niiden kassavarat ovat osa valtion kassaa (pois lukien Valtion Eläkerahasto). Rahastot esittävät taseessaan yhdystilisaamiset valtiolta.

Taulukko 23. Rahastotalouden tuotto- ja kululaskelma, miljoonaa euroa.

	2016	2017	2018	2019	2020
Toiminnan tuotot	1 928	1 939	2 071	2 465	2 442
Toiminnan kulut	-229*	71	395	-31**	486
Rahoitustuotot	745	870	646	604	698
Rahoituskulut	253	332	275	304	206
Satunnaiset tuotot ja kulut	0	0	0	0	0
Siirtotalouden tuotot	46	41	29	-1	0
Siirtotalouden kulut	923	817	762	967	1 046
Tuotot ja kulut veroista ja pakollisista maksuista	76	75	75	73	66
Tilikauden tuotto-/kulujäämä	1 848	1 706	1 390	1 839	1 467

* Huoltovarmuusrahastossa tasearvojen alennuksia palautui noin 340 miljoonaa euroa öljyn euro määräisen hinnan noustua.

** Huoltovarmuusrahastossa tasearvojen alennuksia palautui noin 182 miljoonaa euroa öljytuotteiden maailmanmarkkinahintojen muutosten vuoksi.

Vuonna 2020 toiminnan tuotoista 1,9 miljardia euroa (1,9 miljardia euroa vuonna 2019) on Valtion Eläkerahaston tuottoja. Näistä 1,5 (1,5) miljardia euroa oli eläkemaksutuottoja ja 363 (379) miljoonaa euroa olivat osakkeiden ja osuuksien myyntivoittoja. Rahoitusvakausrahaston toiminnan tuotot pienenivät edellisestä vuodesta ollen 341 (490) miljoonaa euroa. Sen sijaan Huoltovarmuusrahaston maksullisen toiminnan tuotot kasvoivat 135 miljoonalla eurolla verrattuna vuoteen 2019. Rahastotalouden kokonaisuudessa toiminnan tuotot vähenivät yhteensä 13 miljoonalla eurolla vuodesta 2019.

Rahastotalouden toiminnan kulujen suurimmat muutokset liittyivät Huoltovarmuusrahaston tilikauden ostoihin ja varastojen muutoksiin. Huoltovarmuusrahaston varastojen arvon vähennys vuonna 2020 oli 123 miljoonaa euroa, kun vuonna 2019 varastojen lisäyksenä kirjattiin 154 miljoonaa euroa. Huoltovarmuusrahaston tilikauden aikaiset ostot olivat 142 miljoonaa euroa suuremmat verrattuna vuoteen 2019. Huoltovarmuusrahaston tilivuoden ostot olivat 221 (79) miljoonaa euroa.

Rahoitustuotot ja -kulut yhteensä olivat kasvaneet vuoteen 2019 verrattuna 192 miljoonalla eurolla. Rahoitustuotoissa oli kasvua 94 miljoonaa euroa ja ne olivat rahastotalouden kokonaisuudessa yhteensä 698 miljoonaa euroa. Rahoituskuluissa oli vähennystä 98 miljoonaa euroa ja ne olivat rahastotalouden kokonaisuudessa yhteensä 206 miljoonaa euroa.

Siirtotalouden kuluissa suurimmat erät ovat siirto valtion televisio- ja radiorahastosta 532 miljoonaa euroa, siirto rahoitusvakausrahastosta pankkiunionin alueen yhteiseen kriisinratkaisurahastoon

(Single Resolution Fund, SRF) 235 miljoonaa euroa sekä asuntorahaston avustukset 130 miljoonaa euroa. Tuotot veroista ja pakollisista maksuista koostuivat huoltovarmuusmaksuista, ydinjätehuolto-maksuista, öljysuojamaksuista ja palosuojelumaksuista.

Taulukko 24. Rahastotalouden tase-erät, miljoonaa euroa.

Vastaavaa	2016	2017	2018	2019	2020
Aineettomat hyödykkeet	1	1	1	1	1
Aineelliset hyödykkeet	43	40	36	28	39
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	19 443	19 534	19 921	19 700	19 061
Vaihto-omaisuus	1 313	1 339	1 135	1 284	1 161
Pitkäaikaiset saamiset	31	26	24	23	21
Lyhytaikaiset saamiset	2 522	2 123	2 234	2 166	2 267
Lyhytaikaiset sijoitukset	971	1 031	139	172	145
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	2 719	3 422	4 142	4 656	5 497
Vastaavaa yhteensä	27 042	27 516	27 633	28 031	28 193

Vastattavaa	2016	2017	2018	2019	2020
Rahastojen oma pääoma	26 955	27 425	27 543	27 954	28 090
Pitkäaikainen vieras pääoma	0	0	0	0	0
Lyhytaikainen vieras pääoma	87	91	90	76	103
Vastattavaa yhteensä	27 042	27 516	27 633	28 031	28 193

Rahastotalouden merkittävin tase-erä on Valtion Eläkerahaston osake-, rahasto- ja muut sijoitukset, 14,6 (14,7) miljardia euroa vuoden 2020 lopussa. Vaihto-omaisuus on pääosin huoltovarmuusrahas-ton varmuusvarastoja. Rahoitusvaroihin sisältyvät yhdystilisaamiset valtion talousarviotaloudelta.

3.2.7 Valtionvelka

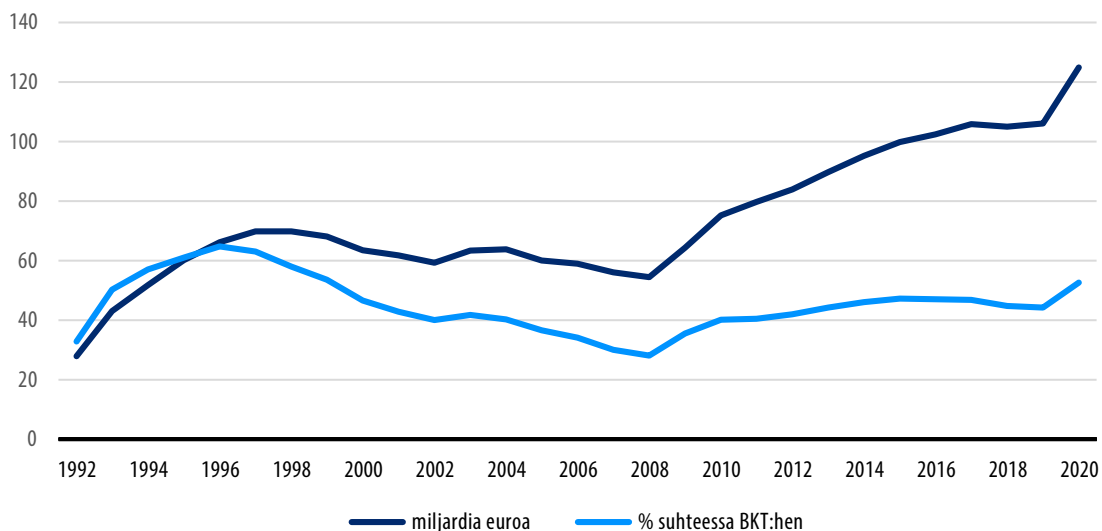
Valtion budjettitalouden velan määrä kasvoi vuonna 2020. Uutta lainaa otettiin nettomääräi-sesti 19,0 miljardia euroa (sisältäen emissiovoitot ja -tappiot) eli 0,7 miljardia euroa vähemmän kuin eduskunnan hyväksymät valtion talousarviot olisivat mahdollistaneet. Valtion maksuvalmius

mahdollisti lainanoton toteuttamisen budjetoitua vähäisempänä. Valtion kassavarat olivat vuoden lopussa 7,6 miljardia euroa.

Valtion budjettitalouden velka oli vuoden 2020 päättyessä nimellisarvoltaan 125,0 miljardia euroa (sisältäen emissiotappiot ja -voitot), mikä oli 18,9 miljardia euroa (18 prosenttia) enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Velan korkomenot olivat yhteensä 0,9 miljardia euroa. Korkomenot laskivat edellisestä vuodesta.

Kuvio 17. Valtionvelka*, nimellisarvo miljardia euroa ja velan suhde bruttokansantuotteeseen prosenttia.

Lähde: Valtiokonttori



* Valtionvelka sisältää Valtiokonttorin hoitamat budjettitalouden, rahastotalouden ja liikelaitosten lainat pois lukien emissiovoitot ja -tappiot.

Vuoden 2020 päättyessä 86 prosenttia velkakannasta oli pitkäaikaista ja 14 prosenttia lyhytaikaista (alle vuoden mittainen laina-aika). Yleisöobligaatiolainojen kanta vuoden lopussa oli 106,6 miljardia euroa, joka koostuu sarjaobligaatioista (105,0 miljardia euroa) ja muista yleisöobligaatioista (1,6 miljardia euroa). Vuoden lopussa velkasitoumuskanta oli 18,1 miljardia euroa.

Valtion velanhallinnan strategisena tavoitteena on lainatarpeen tyydyttäminen sekä velasta aiheutuvien pitkän aikavälin kustannusten minimointi hyväksyttäväksi katsottavalla riskitasolla. Riskejä ovat markkinariskit, rahoitusriskit, luottoriskit, toiminnalliset ja oikeudelliset riskit sekä malliriskit. Jälleenrahoitusriskien välttämiseksi uudet lainat otetaan pääasiassa pitkäaikaisina lainoina siten, että velan jälleenrahoitus jakautuu mahdollisimman tasaisesti tuleville vuosille. Pitkäaikaista lainanottoa puoltaa myös hyvästä luottoriskiluokituksesta johtuva valtion suhteellinen kustannusetu pitkäaikaisten joukkolainojen markkinoilla.

Velan keskimääräinen vuotuinen efektiivinen kustannus oli 0,57 prosenttia vuonna 2020 eli 0,29 prosenttiyksikköä alempi kuin vuonna 2019. Velan kustannuksia pyritään minimoimaan pääasiassa velan korkoriskiaseman strategisella valinnalla.

Valtio laski liikkeeseen vuonna 2020 kolme uutta viitelainaa. Ensimmäinen emissio tapahtui helmikuussa, jolloin laskettiin liikkeeseen vuonna 2036 erääntyvä viitelaina arvoltaan 3,0 miljardia euroa. Toinen 3,0 miljardin euron vuonna 2040 erääntyvä viitelaina laskettiin liikkeeseen kesäkuussa. Kolmas, 3,0 miljardin euron vuonna 2030 erääntyvä viitelaina laskettiin liikkeeseen elokuussa. Lisäksi toteutettiin neljä huutokauppaa, joissa myytiin vuosina 2024, 2029, 2030 ja 2036 erääntyviä lainoja yhteensä 3,7 miljardin euron arvosta. Tähän sisältyi 100 miljoonan arvosta viitelainoja, jotka laskettiin liikkeeseen Senaatti-kiinteistöjä varten.

Keväällä euromääräisiä viitelainoja laskettiin liikkeeseen huutokauppojen ja syndikoitujen liikkeeseenlaskujen lisäksi niin sanottuina private placement -emissioina. Suurin osa näistä euromääräisten viitelainojen emissioista tehtiin 5–10 vuoden maturiteeteissa ja niillä toteutettiin yhteensä 7,4 miljardia euroa pitkäaikaista varainhankintaa.

Valtion velkasitoumuksia laskettiin liikkeeseen 18,1 miljardia euroa. Tähän sisältyi 50 miljoonan euron arvosta velkasitoumuksia, jotka laskettiin liikkeeseen Senaatti-kiinteistöjä varten.

Toukokuussa valtio laski liikkeeseen 10-vuotisen Yhdysvaltain dollarimääräisen obligaation arvoltaan 1,4 miljardia euroa. Uudet valuuttamääräiset lainat on suojattu valuuttakurssiriskiä vastaan valuutanvaihtosopimuksilla. Valuuttamääräisiä lainoja ennen valuutanvaihtosopimuksia oli kertomusvuoden lopussa 5,0 miljardia euroa eli 4,0 prosenttia valtionvelasta.

Taulukko 25. Valtion budjettitalouden nettolainanotto, miljoonaa euroa.

	2016	2017	2018	2019	2020
Nostot	25 991	23 464	20 087	23 978	53 880
Kuoletukset	23 762	20 403	20 966	22 579	35 565
Velanhallinnan erät	245	23	–107	394	647
Nettolainanotto yhteensä	2 474	3 084	–986	1 793	18 962

Taulukko 26. Valtionvelan rakenne*, miljoonaa euroa.

	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020
Pitkäaikainen velka	98 863	98 809	100 645	100 399	106 745
Lyhytaikainen velka	3 489	6 964	4 328	5 969	18 088
Valtionvelka yhteensä	102 352	105 773	104 973	106 368	124 833
Budjettitalous	101 701	104 762	103 884	105 283	123 598
Rahastotalous	5	5	3	0	0
Liikelaitokset	646	1 005	1 086	1 085	1 235
Korjauserät	0	0	0	0	0
Valtionvelka yhteensä	102 352	105 773	104 973	106 368	124 833

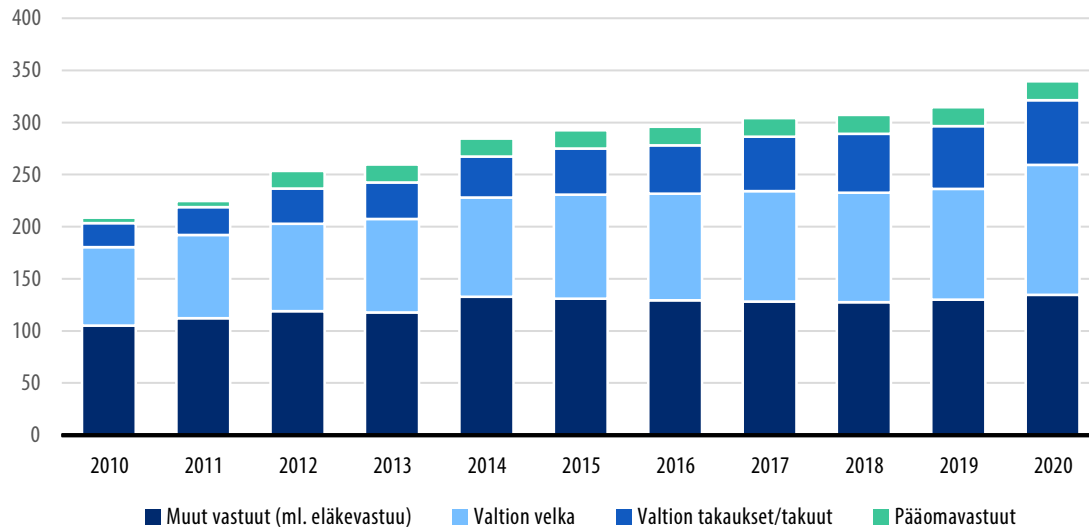
* Valtionvelka sisältää Valtiokonttorin hoitamat budjettitalouden, rahastotalouden ja liikelaitosten lainat pois lukien emissiovoitot ja -tappiot.

3.2.8 Valtiontalouden vastuut ja riskit

Valtion taloudelliset vastuut ja niihin liittyvät riskit voivat muodostua hajautetusti valtion talousarvion talouden, valtion rahastojen ja liikelaitosten piirissä. Valtion julkilausutut (eksplisiittiset) vastuut muodostuvat velan ja eläkevastuiden ohella lähinnä takauksista ja takuista. Julkilausutut vastuut perustuvat lakeihin tai sopimuksiin. Lisäksi valtiolle saattaa syntyä julkilausumattomia (implisiittisiä) vastuuta esimerkiksi kuntien, valtionyhtiöiden tai rahoitusmarkkinoiden turvaamiseen liittyvissä asioissa. Tällöin valtiolle voi syntyä tarve ottaa tosiasiallinen vastuu jonkin yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden kannalta keskeisen asian turvaamisesta, vaikka laki tai sopimus ei siihen suoranaisesti valtiota velvoittaisikaan.

Yksityiskohtaisemmin valtiontalouden vastuita ja riskejä on käsitelty valtiovarainministeriön [syksyn 2020 katsauksessa](#) valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin. Katsauksen mukaan valtion vastuiden määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina ja kansainvälisesti tarkasteltuna Suomen takaukset ovat korkealla tasolla. Seuraava katsaus julkaistaan syksyllä 2021.

Valtion määriteltävissä olevia vastuuta ovat valtion takaukset ja takuut, pääomavastuut, velat sekä muut vastuut (mukaan lukien eläkevastuut). Seuraavassa kuviossa on koottu yhteen tiivistelmä pääosin valtion määriteltävissä olevien vastuiden kehityksestä. Eläkevastuu 93,1 miljardia euroa sisältyy kuviossa muihin vastuisiin.

Kuvio 18. Valtion vastuut, miljardia euroa.

Seuraavassa taulukossa on tiivistelmä valtion varoista ja tietyistä, määriteltävissä olevien vastuiden nimellisarvoista. Tiedot valtion reaali- ja rahoitusvarallisuudesta perustuvat rahoitustilinpitoon. Tilastokeskuksen valtion takauksia koskevat tilastot poikkeavat tässä esitetystä valtion takausten määrästä muun muassa virallisissa tilastoissa käytettävän sektoriluokituksen takia. Rahoitusvarallisuudesta on lisäksi kuvattu eräitä keskeisiä, julkisesti noteerattuja osakeomistuksia. Näiden lisäksi valtio omistaa joko kokonaan tai on osaomistajana useissa sellaisissa yrityksissä, joiden arvonmäärittely perustuu kirjanpitoarvoon. Vuoden 2011 jälkeen rahoitusomaisuus on kasvanut pörssikursien nousun ansiosta.

Taulukko 27. Yhteenvedo valtion varoista ja vastuista, miljardia euroa, prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

	2016	2017	2018	2019	2020
Valtion reaaliavarat ¹	56,8	57,9	58,7	57,9	*
prosenttia suhteessa BKT:hen	26,1	25,6	25,1	24,1	*
Valtion rahoitusvarallisuus	70,5	70,9	73,3	81,8	98,8
prosenttia suhteessa BKT:hen, josta	32,4	31,3	31,4	34,0	41,7
• Valtion kassa	3,1	3,0	2,1	2,3	7,6
• Solidium	7,8	8,6	6,8	7,5	7,6
• Muut noteeratut osakeomistukset	11,5	15,2	15,5	19,0	26,0
• Asuntorahaston saamiset ²	5,2	4,6	4,2	3,7	3,2
Valtion velka	102,3	105,8	105,0	106,4	124,8
prosenttia suhteessa BKT:hen	47,0	46,8	44,9	44,3	52,6
Kuntien velka	19,0	19,2	20,1	23,5	24,6
prosenttia suhteessa BKT:hen	8,7	8,5	8,6	9,8	10,4
Valtion takaukset ³	46,1	52,3	56,6	60,2	62,0
prosenttia suhteessa BKT:hen	21,2	23,1	24,2	25,1	26,1
• Finnvera	22,6	27,7	30,3	32,6	31,6
• Opintolainat	2,3	2,7	3,4	4,0	4,5
• ERVV	6,3	7,0	7,0	7,0	6,8
• Suomen Pankki	0,6	0,4	0,5	0,6	0,6
• Valtion rahastot	13,2	13,8	14,6	15,5	16,5
• Muut	1,1	0,6	0,8	0,5	2,0
Pääomavastuut ⁴	18,0	17,9	17,9	17,9	18,2
prosenttia suhteessa BKT:hen	8,3	7,9	7,6	7,4	7,7
• Euroopan vakausmekanismi (EVM)	11,14	11,1	11,1	11,1	11,1
• Euroopan investointipankki (EIP)	3,10	3,1	3,1	3,1	3,1
• Pohjoismaiden investointipankki (NIB)	1,09	1,1	1,1	1,1	1,1
• Muut	2,67	2,5	2,5	2,6	2,8
Muut vastuut ⁵	129,5	128,3	127,6	130,0	134,5
prosenttia suhteessa BKT:hen	59,5	56,8	54,4	54,1	56,7
• Talousarviotalous, josta	126,9	125,5	124,7	127,2	131,6
• eläkevastuut	93	92,6	92,1	92,7	93,1
• Rahastotalous	1,2	1,6	1,7	1,7	1,8
• Liikelaitokset	1,4	1,2	1,2	1,1	1,1

1 Tilinpidossa yksiköitä luokiteltu vuonna 2019 uudelleen. Luvut korjattu muutetun aikasarjan mukaisiksi kaikkien vuosien osalta.

2 Asuntorahaston saamiset sisältävät tarkasteluvuosilta aravalainasaamiset kokonaisuudessaan. Ennen vuotta 2019 laadituissa taulukoissa on raportoitu vain pitkäaikaiset lainasaamiset.

3 Valtiontakaukset ja -takuut on esitetty tarkemmin hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2 (valtion tilinpäätöksen liite 12).

4 Pääomat kansainvälisille rahoituslaitoksille, joita joudutaan maksamaan siinä tapauksessa, että pääomaa tarvitaan tappioiden kattamiseksi tai maksukyvyttömyyden välttämiseksi.

5 Esimerkiksi valtion eläkevastuut ja talousarvion määrärahojen käyttövaltuudet.

* Valtion reaaliavarat 2020 julkistetaan Tilastokeskuksen rahoitustilinpidossa 24.9.2021.

Valtion talousarviotalouden, rahastojen ja liikelaitosten taseen ulkopuoliset vastuut ilman eliminoiteja olivat 31.12.2020 yhteensä 194,9 miljardia euroa. Kasvua edelliseen vuoteen nähden tässä on 5,0 miljardia euroa.

Taulukko 28. Taseen ulkopuoliset vastuut, talousarviotalous, rahastotalous ja valtion liikelaitokset, miljoonaa euroa.

	31.12.2019	31.12.2020	Muutos milj. euroa	Muutos %
Talousarviotalouden taseen ulkopuoliset vastuut	171 917	175 680	3 763	2,2
• Valtion eläkevastuu	92 700	93 100	400	0,4
• Talousarvion määrärahojen käyttövaltuudet ¹⁾	9 782	10 706	924	9,4
• Valtiontakaukset ja valtiontakuu ²⁾	44 759	45 530	771	1,7
• Muut monivuotiset vastuut	24 677	26 345	1 668	6,8
Rahastojen taseiden ulkopuoliset vastuut	17 194	18 328	1 134	6,6
Liikelaitosten taseiden ulkopuoliset vastuut	739	886	147	19,9
Yhteensä	189 851	194 895	5 043	2,7

1) Vuoden 2019 Hallituksen vuosikertomuksessa esitettiin virheellisesti valtuuksien käytöstä aiheutuneena määräraharahatarpeena yhteensä 10 050 miljoonaa euroa.

2) Rahastojen valtiontakaukset ja -takuu sisältyvät kohtaan Rahastojen taseiden ulkopuoliset vastuut.

Takaukset ja takuu

Valtion takauksista ja takuista pääosa on vastuita, jotka sisältävät luotonantoon rinnastettavan luottoriskin. Valtiota sitovien takauksien ja takuiden määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Valtion tilinpäätöksessä raportoidaan valtiontakauksien ja -takuiden käytettävissä oleva enimmäismäärä, johon on eduskunnan valtuus sekä voimassa oleva takaus- ja takuuvastuu.

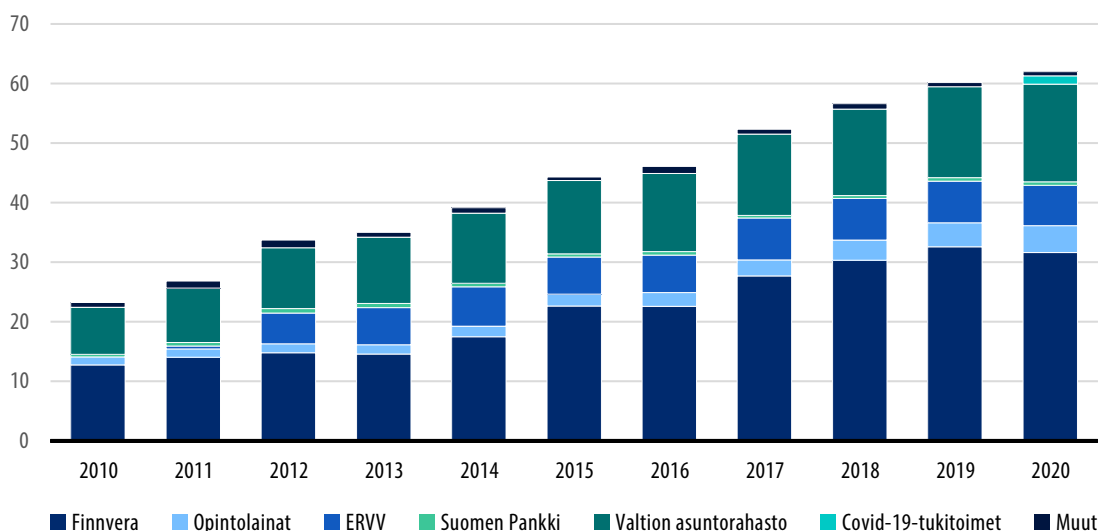
Valtiontakauksien ja -takuiden käytettävissä oleva enimmäismäärä oli vuoden 2020 lopussa 135,2 miljardia euroa. Vuoden 2019 lopussa enimmäismäärä oli 106,5 miljardia euroa. Valtuustien kasvun pääosa muodostui vuoden 2020 alussa tehdyistä Finnveran vienninrahoituksen ja varainhankinnan takausvaltuuksien kasvattamisesta sekä vuoden kuluessa myönnettyistä koronavirus-tukitoimiin liittyneistä takausvaltuuksista. Koronavirusepidemiaan liittyneisiin takausvaltuuksiin kuuluivat Finnveran kotimaan rahoituksen takausvaltuuksien korottaminen 4,2 miljardista eurosta 12 miljardiin euroon, takausvaltuudet Finnairille (600 miljoonaa euroa) ja huoltovarmuuskriittisille varustamoille (600 miljoonaa euroa) sekä takausvaltuudet EU-alueen tukitoimille, joista Euroopan unionin komission eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen

tilapäistä tukivälinettä (SURE) varten ottamien lainojen vakuudeksi annettavan takauksen osuus oli 432 miljoonaa euroa ja Euroopan Investointipankin Covid-19-takuurahaston osuus 372 miljoonaa euroa. Työllisyysrahaston valmiusluottolimiiteille hyväksyttiin 800 miljoonan euron takausvaltuus.

Valtion takausten ja -takuiden voimassa oleva määrä oli vuoden 2020 lopussa 62,0 miljardia euroa. Voimassa olevat takaukset ja takuut kasvoivat vuoden 2020 aikana 3,0 prosenttia ja euromääräisesti 1,8 miljardia euroa. Valtion takaus- ja takuuvastuiden kasvu on viimeisten kymmenen vuoden aikana painottunut erityisesti kahteen suurimpaan osa-alueeseen: Finnvera Oyj:n ja Valtion asuntorahaston takauksiin, joita tarkastellaan tarkemmin myöhemmin tässä luvussa.

Vuoden 2020 lopussa voimassa olevista takaus- ja takuuvastuista Finnveraan liittyvien takausten ja takuiden osuus oli 31,6 miljardia euroa, Valtion asuntorahaston osuus 16,4 miljardia euroa, Euroopan rahoitusvakuusvälineen (ERVV) osuus 6,8 miljardia euroa ja opintolainojen osuus 4,5 miljardia euroa. Koronavirustukitoimiin liittyvien takausvastuiden voimassa oleva määrä oli vuoden lopussa 1,4 miljardia euroa, josta SURE-takauksen osuus oli 432 miljoonaa euroa, Euroopan Investointipankin covid-19-takuurahaston osuus 372 miljoonaa euroa, Finnairin lainatakauksen osuus 540 miljoonaa euroa ja huoltovarmuuskriittisten varustamoiden takausohjelman osuus 48,15 miljoonaa euroa. Kaikkiaan voimassa olevien valtion takausten ja -takuiden nimellisarvo on nyt 26,1 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

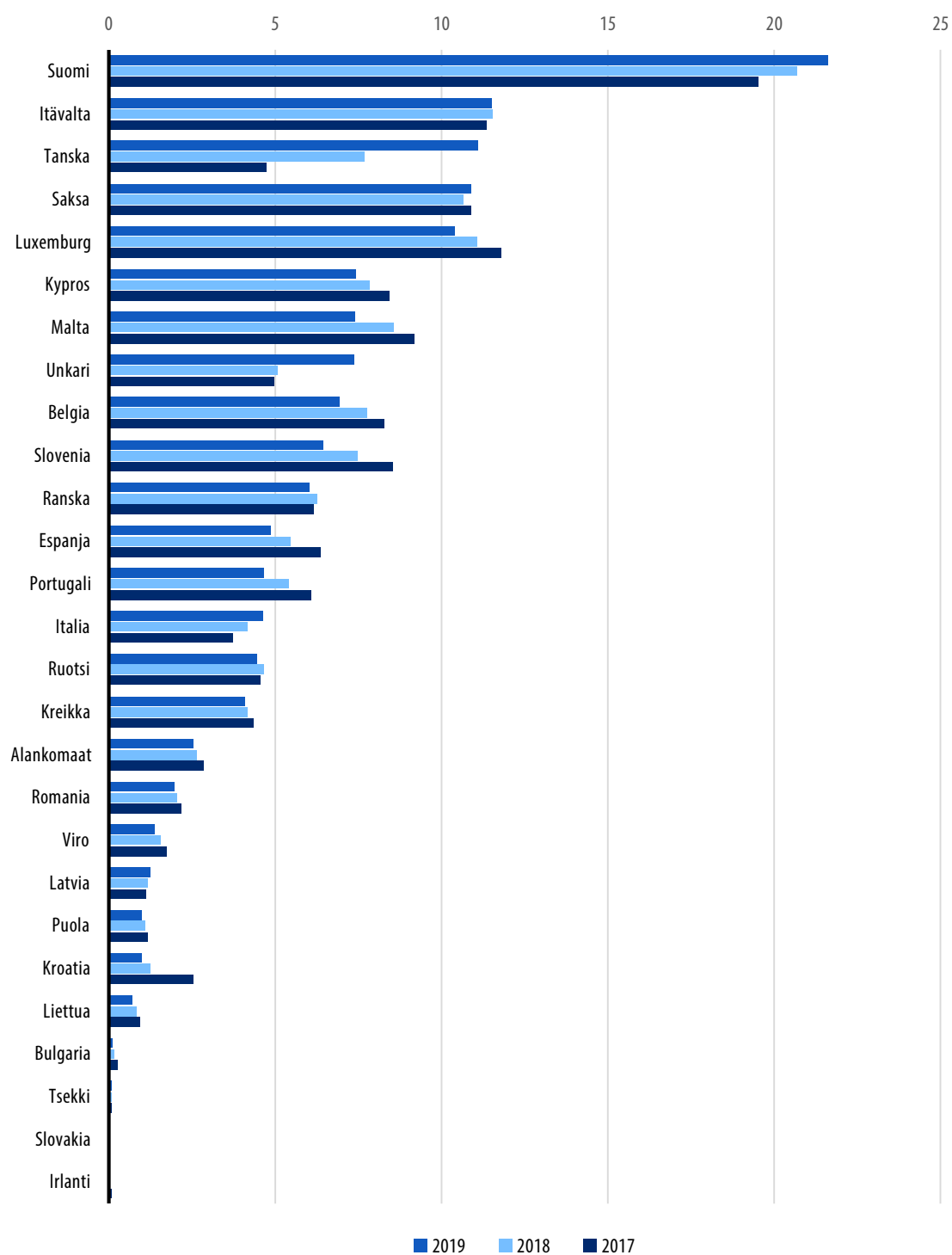
Kuvio 19. Valtion voimassa olevien takausten ja takuiden kehitys*, miljardia euroa.



* Valtion tilinpäätösraportoinnin mukainen Finnveraan liittyvä takausvastuu muodostuu vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan vastuukannasta, kotimaisesta vastuukannasta ja varainhankinnan takauksesta. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan takaus- ja takuumäärässä on otettu huomioon voimassa olevat vastuut (nostetut ja nostamattomat), mutta ei tarjousvastuita. Siltä osin kuin Finnveran EMTN-lainaohjelman alla otettua valtion takaamaa varainhankintaa on käytetty vientiluottojen rahoittamiseen, valtion vastuu ei ole kahdenkertainen, sillä vastuut voivat realisoitua eri tekijöiden johdosta ja eri ajankohtana.

Kansainvälisesti tarkasteltuna valtiontakauksien määrä on Suomessa korkealla tasolla. Maiden välisen takausten nimellisarvojen yhteismitallista vertailua vaikeuttavat muun muassa eri maiden erilaiset raportointikäytännöt. Saatavilla olevan Eurostatin keräämän vuoden 2019 aineiston mukaan Suomessa valtiontakaukset ja -takuut suhteessa kokonaistuotantoon ovat EU-maiden korkeimmat (21,6 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen). Takauskannan taso oli Suomen jälkeen seuraavaksi korkeimmilla tasoilla Itävallassa (11,5 prosenttia), Tanskassa (11,1 prosenttia) ja Saksassa (10,9 prosenttia).

Suomessa valtiontakauskannan korkean suhteellisen tason lisäksi myös takausten määrän kasvu on ollut pitkään korkealla tasolla. Vuosien 2014 ja 2019 välillä Suomen takauskannan BKT-suhteen kasvu oli EU-maiden toiseksi nopeinta (6,4 prosenttiyksikköä). Nopeinta kasvu oli tarkastelujaksolla Tanskassa (7,4 prosenttiyksikköä), jonka takausten kokonaistaso suhteessa bruttokansantuotteeseen oli vuonna 2019 edelleen merkittävästi Suomea alemmalla tasolla. Kolmanneksi eniten kasvua oli Italiassa 2,2 prosenttiyksikköä ja Unkarissa 1,7 prosenttiyksikköä. Kokonaistakauskanta oli vuonna 2019 Italiassa 4,6 prosenttia ja Unkarissa 7,4 prosenttia. Muissa EU-maissa takauskannan muutos oli vastaavalla jaksolla lähellä nollaa tai se pieneni.

Kuvio 20. EU-maiden valtiontakaukset* 2017–2019, prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Lähde: Eurostat

* Ei sisällä EU:n talouskriisin hoitoon liittyviä vastuita.

Finnvera

Valtion omistama erityisrahoitusyhtiö Finnvera edistää suomalaisten yritysten toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä tarjoamalla lainoja, takauksia ja vientitakuuita. Finnvera-konserni muodostuu emoyhtiö Finnvera Oyj:stä ja sen tytäryhtiö Suomen Vientiluotto Oy:stä. Finnvera-konsernin toiminta muodostuu kotimaan ja viennin rahoituksesta. Koronavirusepidemian oloissa Finnvera on keskittynyt turvaamaan elinkelpoisten yritysten lainarahoituksen saatavuutta kotimaassa ja varmistamaan viennin rahoituksen toimintaedellytyksien säilymistä kriisitilanteessa.

Finnveralla on noin 26 500 asiakasta, joista valtaosa on kotimaan rahoituksen asiakkaita. Finnveran pienten ja keskisuurten ja midcap-yritysten rahoituksen nostettujen lainojen ja takausten vastuukanta oli vuoden 2020 lopussa 2,4 miljardia euroa (vuoden 2019 lopussa 1,9 miljardia euroa). Euro-määräisesti Finnveran suurimmat vastuut ovat viennin rahoituksessa.

Valtion tilinpäätösraportoinnin mukaiset Finnveran toimintaan liittyvät valtion takaus- ja takuuvastuut olivat vuoden 2020 lopussa 31,6 miljardia euroa. Tilinpäätösraportoinnissa vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan valtiontakaukset ja -takuut sisältävät voimassa olevat nostetut ja nostamattomat vastuut, mutta eivät tarjousvastuita. Siltä osin kuin Finnveran EMTN-lainaohjelman alla otettua valtion takaamaa varainhankintaa on käytetty vientiluottojen rahoittamiseen, valtion vastuu ei ole kahdenkertainen, sillä vastuut voivat realisoitua eri tekijöiden johdosta ja eri ajankohtana.

Finnveran toimintaan liittyvät takausvastuut ovat viimeisten kymmenen vuoden aikana kasvaneet merkittävästi takauksien oltua vuoden 2010 lopussa 12,8 miljardia euroa. Vuonna 2020 kasvutrendi taittui, ja takaus- ja takuukannassa oli edelliseen vuoteen verrattuna vähennystä 0,98 miljardia euroa. Voimassa olevista takauksista vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan vastuukanta oli 19,5 miljardia euroa (2019: 20,9 miljardia euroa), kotimainen laina- ja takausvastuukanta 2,4 miljardia euroa (2019: 1,9 miljardia euroa) ja varainhankinnan takausvastuu 9,7 miljardia euroa (2019: 9,7 miljardia euroa).

Vuoden 2020 lopussa vientitakuulain mukainen vastuu oli 19,5 miljardia euroa (vuoden 2019 lopussa 20,8 miljardia euroa). Vienninrahoituksessa vientitakuulain mukaiseen vastuukantaan lasketaan voimassa olevat kokonaisvastuut ja puolet tarjousvastuista päätöspäivän valuuttakursilla. Vuoden 2020 lopussa Finnveran vientitakuuihin ja erityistakauksiin liittyvä kokonaisvastuu oli 22,4 miljardia euroa (vuoden 2019 lopussa 25,5 miljardia euroa), josta nostettujen vastuiden osuus oli 11,8 miljardia euroa (vuoden 2019 lopussa 11,4 miljardia euroa). Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan kokonaisvastuu pieneni vuoden aikana noin 3,1 miljardia euroa.

Finnveran vastuut muodostavat merkittävän osa-alueen valtiontakauksista ja -takuista, mikä korostaa Finnveran toimintaan liittyvän riskienhallinnan merkitystä. Riskienhallinnalla on keskeinen merkitys myös Finnveran riskinottokyvyn säilyttämisessä. Finnveran toiminnan merkittävin riskialue on luottoriski, joka korostuu euromääräisesti erityisesti vienninrahoituksessa. Finnveran varainhallintaan puolestaan liittyy muun muassa likviditeetti- ja markkinariskiä.

Finnveran vienti- ja erityistakauksiin liittyy toimiala- ja asiakaskeskittymiä. Varustamo- ja telakkatoimialan osuus on 49 prosenttia (2019: 54 prosenttia), tietoliikennetoimialan 17 prosenttia (16 prosenttia) ja metsäteollisuustoimialan 11 prosenttia (11 prosenttia). Voimassaolevista vientitakuu- ja erityistakausvastuista sekä tarjousvastuista vuoden 2020 lopussa kolmen suurimman ostajarahoituksen saajan osuus oli 44 prosenttia (2019: 49 prosenttia), 10 suurimman 63 prosenttia (66 prosenttia) ja 20 suurimman 76 prosenttia (78 prosenttia).

Laissa määriteltyjä viennin rahoituksen valtuuksia on korotettu vuosina 2014, 2016, 2017 ja 2020. Marinin hallitusohjelmassa on linjattu, että Finnveran valtuuksien riittävyys varmistetaan ottaen huomioon riskienhallinnan tarpeet. Vuoden 2020 alussa astuivat voimaan eduskunnan syksyllä 2019 hyväksymät valtuuskorotukset, joilla vientitakuuvaltuudet korotettiin 27 miljardista eurosta 38 miljardiin euroon, Finnveran varainhankintaa koskeva takausvaltuus 15 miljardista eurosta 20 miljardiin euroon, vientiluottojen rahoitusvaltuus 22 miljardista eurosta 33 miljardiin euroon ja korontasausvaltuus niin ikään 22 miljardista eurosta 33 miljardiin euroon.

Korotusten tavoitteena ovat olleet viennin rahoitusmahdollisuuksien säilyttäminen keskeisten kilpailijamaiden tasolla, yritysten toimintaedellytysten ja rahoitusmarkkinoiden toiminnan parantaminen sekä Suomen talouden vahvistaminen. Vuoden 2020 alusta voimaan tulleet valtuuskorotukset perustuivat ennen koronaviruskriisin alkamista tehtyyn ennusteeseen vienninrahoituksen edelleen kasvavasta tarpeesta, johon aiempien valtuuksien ei arvioitu riittävän. Viime vuosina julkisen rahoittajan rooli on vienninrahoituksessa lisääntynyt, mikä on osaltaan kasvattanut vastuukantaa.

Vienninrahoituksen vastuiden merkittävä kasvu 2010-luvulla ja valtuuskorotuksien yhteydessä tehty arvio kasvun jatkumisesta ovat korostaneet vienninrahoituksen riskienhallinnan ja -seurannan ja edelleen kehittämisen tarvetta sekä riskipuskureiden merkitystä. Koronaviruskriisi on lisäksi tuonut ajankohtaiseksi olemassa olevaan vienninrahoitukseen liittyviä riskejä, kun erityisesti varustamotoimialan toiminta on koronaviruspandemian vuoksi vaikeuksissa.

Vienninrahoitusta ja siihen liittyvää riskienhallintaa käsiteltiin julkisen viennin rahoituksen kehittämisen työryhmässä (VIRAKE), joka vuonna 2019 valmistuneessa raportissaan suositti muun muassa Finnveran rahoitusvalvonnan edelleen kehittämistä sekä säännöllistä riskienhallinnan seurantamittareiden raportointia työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi valtiovarainministeriölle ja talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle. Vuonna 2020 vienninrahoituksen kehittämistyötä jatkettiin työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa uudessa lainsäädäntötyöryhmässä, jonka toimikausi jatkuu edelleen vuoden 2021 loppuun.

Syksyllä 2019 annetussa vienninrahoituksen valtuuskorotuksia koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, että osana tulevaa rahoitusvalvonnan edelleen kehittämistä valmistellaan Finnveran rahoitusvalvonnan siirtämistä työ- ja elinkeinoministeriöstä Finanssivalvonnan vastuulle. Valvonnan siirtoa ja sisältöä koskevaa selvitystyötä on tehty syksystä 2019 alkaen osana laajempaa Finnveran

rahoitustoimintaa koskevaa lainsäädännön kehittämistyöskentelyä. Valvonnan siirtämisestä on tarkoitus antaa hallituksen esitys kesällä 2021.

Yritysten rahoituksen turvaamiseksi epidemian aiheuttamissa poikkeuksellisissa olosuhteissa eduskunta korotti toukokuussa 2020 Finnveran kotimaan rahoituksen rahoitusvaltuuksia 4,2 miljardin euron enimmäismäärästä 12 miljardiin euroon. Kotimaan rahoituksen laina- ja takauskanta nousikin vuoden aikana 1,9 miljardista 2,4 miljardiin euroon. Yritysten rahoitusjärjestelyjen helpottamiseksi Finnvera on myös myöntänyt lyhennysvapaita ja alentanut takausmaksuja sekä toteuttanut alle yhden miljoonan euron luottoihin nopeutetun käsittelyprosessin.

Finnveran toiminnalle on asetettu itsekannattavuustavoite, jonka mukaan yhtiön tulee pitkällä aikavälillä kattaa toimintakulunsa sekä yhtiön vastuulla oleva osuus luotto-, takaus- ja takuutappioista liiketoiminnastaan saamalla tuloilla. Yhtiölle asetetun itsekannattavuustavoitteen tarkastelujakso on pk-rahoituksen osalta 10 vuotta ja viennin rahoituksen osalta 20 vuotta. Vuonna 2020 Finnvera-konsernin tulos oli 748 miljoonaa euroa tappiollinen. Edellisenä vuonna tulos oli 94 miljoonaa euroa positiivinen. Finnvera kirjasi koronaviruspandemian sekä IFRS 9 -standardin mukaisesti riskiluokitusten ja makrotalouden ennusteiden heikentymisen seurauksena vientitakuu- ja erityistakaustoiminnassa luottotappiovarauksia 1166 miljoonaa euroa. Itsekannattavuustavoitteet ovat vuoteen 2019 saakka toteutuneet, mutta vuoden 2020 tappiovarauskirjausten jälkeen viennin rahoituksen 20 vuoden itsekannattavuustavoite ei täyttynyt. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan itsekannattavuus on kumulatiivisesti kuitenkin toteutunut, jos tarkastelussa otetaan huomioon valtiontakuurahaston varat, jotka ovat kertyneet Finnveran edeltäjäorganisaatioiden toiminnasta.

Finnveran vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan kertyneiden tappiopuskureiden määrä oli vuoden 2020 lopussa ennen tappiollista tulosta yhteensä 1,52 miljardia euroa (2019: 1,46 miljardia euroa). Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan tappiot katetaan ensi sijassa Finnveran taseessa olevasta vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahastosta, jonka suuruus oli ennen vuoden 2020 tappiollista tulosta 829 miljoonaa euroa (2019: 773 miljoonaa euroa) ja toissijaisesti valtion talousarvion ulkopuolisesta valtiontakuurahastosta, jonka varat olivat 691 miljoonaa euroa (2019: 686 miljoonaa euroa). Finnvera on suojannut riskejään osin myös jälleenvakuutuksilla, joiden mahdollistama enimmäiskorvausmäärä oli vuoden 2020 lopussa 1,28 miljardia euroa eli 11 prosenttia nostetuista vastuista. Viime kädessä valtio vastaa Finnveran myöntämistä takauksista ja takuista.

Vuoden 2020 tappiollinen tulos katettiin ensisijaisesti Finnveran taseen vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahastosta sekä valtiontakuurahaston myöntämällä 349 miljoonan euron rahastomaksulla. Rahastomaksu on kirjattu Finnveran tilinpäätöksessä saamiseksi valtiontakuurahastolta. Saamisen maksuaikatauluun vaikuttaa tappiovarausten mahdollinen realisoituminen korvauksiksi. Tilikauden 2020 tuloksen jälkeen emoyhtiö Finnvera Oyj:n kotimaan ja viennin rahoituksen puskurivarat ovat 692 miljoonaa euroa. Puskurivarat muodostuvat kotimaan rahoituksen vapaasta omasta pääomasta 351 miljoonaa euroa sekä rahastomaksun jälkeen valtiontakuurahastoon jäävästä 342 miljoonasta eurosta.

Finnveran vakavaraisuuden tulee olla riittävä yhtiön riskinkantokyvyn varmistamiseksi ja varainhankinnan kustannusten pitämiseksi kohtuullisina. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut Finnveralle kotimaan toiminnan vakavaraisuustavoitteeksi vähintään 15 prosenttia. Finnvera-konsernin kotimaan toiminnan Tier 1 -vakavaraisuussuhde oli Basel III standardimenetelmän laskentaperiaatteilla laskettuna vuoden 2020 lopussa 25,1 prosenttia (2019: 29,4 prosenttia). Finnveran viennin rahoituksen vakavaraisuudelle ei ole kansainvälisen käytännön mukaan asetettu vaatimusta. Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa kuitenkin vastuu- ja riskiaseman sekä puskurivarojen kehitystä sekä muun muassa oman pääoman vakavaraisuusvaadetta, jossa otetaan huomioon toiminnan riskit, suurimpana riskinä luottoriskit. Luottoriskin pääomavaade perustuu VaR-menetelmään, jossa huomioidaan vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston varat ja valtiontakuurahasto. Vakavaraisuuslaskentaa viennin rahoituksen osalta kehitetään ICAAP-kehikon avulla. Viennin rahoituksen vakavaraisuus heikkeni vuonna 2020 tehtyjen luottotappiovarausten johdosta ja oli vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston varat ja valtiontakuurahasto huomioiden vuoden 2020 lopussa 1,3 prosenttia (2019: 6,9 prosenttia).

Valtion asuntorahasto

Valtion asuntorahasto on talousarvion ulkopuolinen rahasto, jonka rahoitus- ja takausvaltuudet vahvistetaan vuosittain valtion talousarviossa. Rahastolla ei ole omaa henkilökuntaa. Uudet rahoitus- ja takauspäätökset tehdään Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksessa (ARA). Valtiokonttori hallinnoi laina- ja takauskanta sekä tekee lainoittukseen liittyviin tervehdyttämistoimiin liittyvät päätökset.

Valtion asuntorahaston taseessa saatavien pääosan muodostavat vuokratalo- ja asumisoikeustaloyhteisöille ennen vuotta 2008 myönnettyt pitkäaikaiset aravalainat, joiden kanta vuoden 2020 lopussa oli 3,2 miljardia euroa (2019: 3,7 miljardia euroa). Tulonsa rahasto saa aravalainojen koroista, lyhennyksistä ja valtiontakauksiin liittyvistä takausmaksuista. Valtion asuntorahaston rahavarat olivat vuoden 2020 lopussa 2,69 miljardia euroa (2019: 2,36 miljardia euroa). Rahastosta siirrettiin valtion talousarvioon 6,0 miljoonaa euroa.

Valtion asuntorahaston takauskanta kaksinkertaistui 2010-luvun aikana. Asuntorahoituksen takauskanta oli vuoden 2020 lopussa noin 16,4 miljardia euroa, jossa oli kasvua edelliseen vuoteen 1,1 miljardia euroa. Asuntorahaston takauskannasta pääosan muodostavat vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöille myönnettyjen rakentamis- ja peruskorjauslainojen takaukset, joiden takauskanta oli vuoden lopussa kaikkiaan 14,4 miljardia euroa.

Sosiaalisen asuntorahoituksen myöntövaltuuksien tasoa nostettiin vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin seurauksena. Huippuvuosina 2009 ja 2010 asuntorakentamisen takausvaltuuksia käytettiin 1,5–1,7 miljardia euroa vuodessa. Tämän jälkeen 2010-luvulla vuotuinen takausvaltuuksien käyttö oli keskimäärin 1,1 miljardia euroa vuodessa. Vuosina 2018 ja 2019 uusien lainatakauspäätösten määrä oli vajaa 1,5 miljardia euroa vuodessa ja vuonna 2020 1,7 miljardia euroa.

Vuokrataloyhteisöjen taloudelliset ongelmat ovat lisääntyneet viime vuosina. Riskienhallinnan näkökulmasta vuokratalo- ja asumisoikeustaloyhteisöjen laina- ja takauskannan suurimmat riskit aiheutuvat kiinteistöjen käyttöasteiden alenemisesta väestöltään vähenevillä alueilla. Tilastokeskuksen syyskuussa 2019 julkaisemat tuoreet kuntakohtaiset väestöennusteet ennakoivat arvioitua nopeampaa väestön vähenemistä kasvukeskusten ulkopuolisilla alueilla, joten myös vuokratalorahoitukseen liittyvien ongelmien voidaan arvioida jatkossa lisääntyvän. Aleneva väestökehitys lisää käyttöastevajeita ja heikentää vakuuskiinteistöjen arvoja. Sosiaalisessa asuntorahoituksessa haasteita aiheuttavat myös väestörakenteen muutokset, pitkät laina-ajat (enintään 45 vuotta), takapainotteiset lyhennysohjelmat sekä korkea lainoitusaste (85–95 prosenttia).

Vuokratalorahoituksen riskejä minimoidaan muun muassa vapauttamalla kohteita rajoituksista sekä myöntämällä vuokrataloyhteisöille laeissa määritellyjä tervehdyttämistoimia. Vuonna 2020 vapautettiin 4063 asuntoa rajoituksista (2019: 5422 asuntoa). Purkuakordeja myönnettiin vuonna 2020 3,96 miljoonaa euroa (2019: 3,07 miljoonaa euroa) ja purkuavustuksia myönnettiin 5,6 miljoonaa euroa (2019: 4,6 miljoonaa euroa). Rajoitusakordeja ei myönnetty vuonna 2020 lainkaan (2019: 1,4 miljoonaa euroa).

Vuonna 2019 voimaan tulleilla säädösmuutoksilla laajennettiin toimenpidemahdollisuuksia väestöltään vähenevillä alueilla olevien vuokrataloyhteisöjen taloudellisten ongelmien hoitamiseksi. Säädösmuutoksilla mahdollistettiin aiempaa ennakoivammat tervehdyttämistoimet sekä korotettiin akordien enimmäismääriä. Myös korkeakorkoisten aravalainaryhmien korkoja alennettiin.

Valtion asuntorahaston laina- ja takauskantaan liittyvästä riskienhallinnasta vastaavat Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA ja Valtiokonttori yhdessä. Riskienhallinnasta on voimassa Valtion asuntorahaston johtokunnan virastoille antama riskienhallintaohje, ja riskienhallintaa koordinoidaan ARAn ja Valtiokonttorin yhteisessä riskiryhmässä.

Vuokra- ja asumisoikeustalorahoituksen 3,2 miljardin euron aravalainakannasta 0,84 miljardia euroa (25,9 prosenttia) sijoittuu Valtiokonttorin kuntariskiluokituksen mukaisille riskillisille alueille (C: kohtalainen riski, D: suuri riski ja E: erittäin suuri riski). Vuokratalo- ja asumisoikeustalorahoituksen 14,4 miljardin euron takauskannasta noin 2,21 miljardia euroa (15,3 prosenttia) sijoittuu vastaaville riskillisille alueille. Vuonna 2020 myönnetystä uustuotannon rahoituksesta 89 prosenttia sijoittui kuitenkin kasvukeskusalueille.

Yksityishenkilöiden asuntolainojen valtiontakauskannan määrässä ei ole viime vuosina tapahtunut merkittäviä muutoksia. Henkilölainojen takauskanta on vuodesta 2012 alkaen vaihdellut 2,0–2,1 miljardin euron tasolla. Vuoden 2020 lopussa takauskanta oli 1,96 miljardia euroa, jossa oli vähennystä edelliseen vuoteen 78 miljoonaa euroa.

Asuntorahaston korkotukilainoitukseen liittyvä sitoumuskanta oli vuoden 2020 lopussa 18,4 miljardia euroa, jossa oli kasvua edellisestä vuodesta 1,35 miljardia euroa. Korkotukilainoista

yhteisölainojen osuus oli vuoden 2020 lopussa 13,86 miljardia euroa ja yksityishenkilöiden omistus-asuntolainojen osuus 4,49 miljardia euroa. Korkotukia maksettiin matalasta korkotasosta johtuen vuonna 2020 vain 2,7 miljoonaa euroa. Korkotason yleinen kohoaminen voi sisältää tulevaisuudessa riskiä korkotukimaksujen määrän merkittävästä kasvamisesta.

Takausmaksut (takausprovisiot) ja takauskorvaukset

Eduskunnan suostumuksen perusteella myönnettävistä valtioneuvoston takauksista ja valtioneuvoston takauksista peritään valtion lainanannosta sekä valtioneuvoston takauksesta ja valtioneuvoston takauksesta annetun lain (449/1988) mukainen takausmaksu, mikäli muussa laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa ei ole toisin säädetty. Maksun määrää säätelee valtioneuvoston asetus valtioneuvoston takauksesta perittävistä maksuista (20/2003).

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluvista valtioneuvoston takauksista ja -takauksista kertyi vuonna 2020 takausmaksuja 12,4 miljoonaa euroa. Tuotot muodostuivat koronaviruskriisiin liittyvistä lainatakuuksista sekä valtion liikelaitosten ottamista lainoista ja liikelaitosten tytäryhtiöilleen myöntämistä takauksista perittävistä takausmaksuista. Takauskorvauksia hallinnonalalla ei maksettu vuonna 2020.

Valtion asuntorahastoon kertyi vuonna 2020 takausmaksuja 4,45 miljoonaa euroa. Tuotot koostuvat omistusasuntolainoihin sekä vuokra-asuntojen rakentamiseen ja asunto-osakeyhtiöiden perusparannukseen myönnettyjen lainojen valtioneuvoston takauksista perityistä maksuista. Yksityishenkilöiden asuntolainoihin liittyvistä takauksista maksettiin takauskorvauksia 0,3 miljoonaa euroa vuonna 2020 (2019: 0,2 miljoonaa euroa). Yhteisölainojen takauksiin liittyviä takauskorvauksia maksettiin 0,2 miljoonaa euroa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluva Finnvera Oyj perii myöntämistään takauksista ja takauksista provisioita. Finnveran palkkiotuottojen määrä vuonna 2020 oli vientitakuu- ja erityistakaus-toiminnan osalta 105,3 miljoonaa euroa ja kotimaan takauksien osalta 40,6 miljoonaa euroa.

Valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain (445/1998) mukaan valtio korvaa Finnveran luotto- ja takauksitoiminnasta mahdollisesti syntyneitä luotto- ja takauksitaakkoja. Vuonna 2020 valtion tappiokorvaus Finnveralle oli 36,2 miljoonaa euroa.

Kelan hallinnoimien opintolainojen valtioneuvoston takauksien perusteella maksettiin pankeille vuonna 2020 korvauksia 24,9 miljoonaa euroa. Takaussaatavia perittiin takaisin 14,7 miljoonaa euroa.

Maatilatalouden kehittämisrahastolle kertyi vuonna 2020 takausmaksuja 1,2 miljoonaa euroa. Rahasto maksoi takauskorvauksia 1,66 miljoonaa euroa.

Riskit

Valtiontalouden riskeiksi voidaan laajasti ottaen määritellä valtiontalouden tasapainoon tai rahoitusasemaan kielteisesti vaikuttavat poikkeamat suhteessa talousarvion ja talousennusteen laatimisen yhteydessä arvioituun kehitykseen. Riskejä voivat aiheuttaa makrotaloudelliset sokit, valtion varallisuuteen ja velkaan sisältyvät riskit sekä välillisiin vastuisiin liittyvät riskit.

Makrotaloudelliset riskit

Makrotaloudelliset riskit voivat syntyä kansainvälisistä, eurooppalaisista tai joissain tapauksissa myös kotimaisista taloudellisista muutoksista. Tyypillisimmin makrotaloudelliset vaikutukset syntyvät reaalityaloudessa tapahtuvien kansainvälisten taloussuhdanteiden vaikutusten kautta. Makrotaloudellisia riskejä voivat aiheuttaa myös esimerkiksi raaka-aineiden ja energian hintoihin liittyvät muutokset. Myös nopeat toimialakohtaiset rakennemuutokset voivat aiheuttaa riskejä kansantalouden kehitykselle ja valtiontaloudelle. Reaalityalouden laskusuhdanteet ja muut negatiiviset taloudelliset muutokset vaikuttavat nopeasti myös julkiseen talouteen vähentyvinä verokertyminä ja kasvavina sosiaalityurvan kustannuksina. Makrotason riskejä eurooppalaisella tasolla 2010-luvulla ovat aiheuttaneet myös rahoitusjärjestelmään ja yksittäisten valtioiden talouksiin liittyvät ongelmat, joiden hoitamiseen on rakennettu yhteisiä hallinnointi- ja tukijärjestelmiä.

Vuoden 2020 alkupuoliskolla maailmanlaajuisesta koronaviruspandemiasta käynnistyi uudenlainen makrotaloudellinen sokki, jonka vaikutukset ovat laaja-alaisia. Kriisi on vaikuttanut negatiivisesti yhteiskunnan ja talouselämän monilla osa-alueilla. Valtio on joutunut poikkeuksellisissa kriisissä kasvattamaan menojaan ja toteuttamaan yhteiskunnan ja talouden eri osa-alueille erilaisia tukitoimia samaan aikaan kun verotulot ovat vähentyneet. Koronaviruskriisin seurauksena valtion velkaan ja takausvastuisiin on kohdistunut kasvupaineita.

Makrotaloudellista kehitystä tarkastellaan tämän kertomuksen luvussa 3.1.

Valtion taseeseen liittyvät riskit

Valtion taseeseen voi liittyä riskejä sekä velka- että varallisuuspuolella. Valtion velka on yli kaksinkertaistunut vuoden 2007 tasolta. Alenevista koroista johtuen valtion velan vuotuiset korkomenot ovat pysyneet pitkään likimain ennallaan ja jopa laskeneet hieman. Korkoriskejä sisältyy valtion velkakirjoihin, kassavaroihin sekä muihin velanhallinnan instrumentteihin. Velanhallintaan liittyvää korkoriskiä voidaan analysoida niin sanotun budjettiriskin käsitteen kautta, jossa tarkastellaan korkomenojen muutosta yleisen korkotason noustessa pysyvästi yhden prosenttiyksikön verran. Tällainen nousu lisäisi valtion korkomenoja nykyisen velan uudelleenhinnoittelun kautta siten, että esimerkiksi vuonna 2023 vuotuiset velan korkomenot olisivat noin 566 miljoonaa euroa korkeammat ennusteeseen verrattuna.

Valtion lainasaamisiin voi myös sisältyä riskiä. Valtion asuntorahaston lainasaamiset olivat vuoden lopussa 3,2 miljardia euroa. Vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöjen rahoitukseen sisältyy alueellisia riskejä, kun vuokratalojen käyttöasteet alenevat väestöltään vähenevillä alueilla. Business Finlandin lainasaamiset olivat vuoden lopussa 1,13 miljardia euroa. Lainakanta on pääosin vakuudetonta tuotekehitysrahoitusta, jonka riskit korreloivat nopeasti talouden suhdanteiden muuttuessa.

Valtion yhtiöomistuksiin liittyy kurssivaihteluista johtuvia riskejä. Valtion taloudellisen taseaseman eli varojen, velkojen ja vastuiden kokonaisuus on osin vaikeasti hahmotettava, kun huomattava osa valtiokonsernin omaisuuseristä ja vastuista on talousarvion ulkopuolisissa yksiköissä: rahastoissa, liikelaitoksissa ja valtio-omisteisissa yhtiöissä. Valtion varallisuutta hoidetaan nykyisin muun muassa valtion talousarviotalouden piirissä, valtion liikelaitoksissa, Solidium Oy:ssä ja Valtion Eläkerahastossa. Tämä vaikeuttaa valtiokonsernin taseeseen liittyvää kokonaisvaltaista riskienhallintaa ja riskeihin liittyvää tavoiteasetantaa.

Ehdollisiin vastuihin liittyvät riskit

Ehdollisiin vastuihin kuuluvat eksplisiittiset takaus- ja takuuvastuut koostuvat pääosin velkasuhteisiin liittyvistä vastuista, jolloin takaaja kantaa luottoriskin saman tyyppisesti kuin suorassa antolainauksessa. Takausvastuiden kohdalla riskienhallintaa voidaan kuitenkin pitää haasteellisempänä kuin suorassa velkojaroolissa. Ehdollisen vastuun riskienhallinta edellyttää hyvää informaation välitystä luotto- ja takaussuhteiden osapuolien kesken. Maksuvaikeustilanteissa takausvastuullisen kannalta on ongelmallista se, että luottosuhteen mahdolliset järjestelyt tehdään velallisen ja velkojan välillä. Takaaja kantaa luottoriskin, mutta ei välttämättä pysty vaikuttamaan joustavasti rahoituskellisiin saneeraustoimenpiteisiin esimerkiksi väliaikaisten maksuvaikeuksien tilanteissa.

Euroalueen vakausmekanismeihin liittyen Suomelle voi syntyä maksuvelvoitteita turvaamaan Euroopan vakausmekanismien (EVM) pääoman riittävyyttä tai Euroopan rahoitusvakausvälineelle (ERVV) annettujen takausten perusteella. Tällaisen tilanteen voisi laukaista esimerkiksi tilanne, jossa rahoitustukea saanut valtio ei maksa saamaansa rahoitustukea tai sen korkoja takaisin. Näitä riskejä käsitellään tarkemmin myöhemmin tässä luvussa.

Uudet takausvastuut ovat eurooppalaisiin koronaviruskriisin hoitoon tehdyt järjestelyt, joista Euroopan unionin komission eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) osuus on 432 miljoonaa euroa ja Euroopan Investointipankin covid-19-takuurahaston osuus 372 miljoonaa euroa. Näiden lisäksi Euroopan unionissa on uuden omien varojen päätöksen osana tehty päätös elpymisvälineestä ja sen rahoituksesta. Elpymisvälineen takia otettavat lainat kasvattaisivat Euroopan unionin vastuita yhteensä 750 miljardilla eurolla (vuoden 2018 hinnoin ilmaistuna). Tästä Suomen laskennallisen osuuden arvioidaan olevan noin 13 miljardia euroa. Suomen vuoden 2027 jälkeen realisoituvat maksut liittyvät elpymisvälineen avustusmuotoiseen tukeen, josta Suomen osuus on arviolta yhteensä 6,6 miljardia euroa.

Elpymisvälineen voimaantulo osana omien varojen päätöstä edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden kansallisten päätöksentekaelinten hyväksyntää.

Yhteenveto riskeistä

Julkisen talouden toimintaan liittyvät riskit ovat yleensä monin tavoin sidoksissa yleiseen taloudelliseen kehitykseen. Poikkeuksellisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa julkisen talouden asema voi heikentyä samanaikaisesti usean eri tekijän vaikutuksesta. Makrokehitykseen, julkiseen velkaan, julkisen sektorin omistuksiin, myönnettyihin takauksiin ja takuisiin sekä julkisen vallan muihin vastuihin liittyvät riskit ovat keskenään korreloituneita. Normaalin suhdannevaihtelun oloissa tyypillisesti kuitenkin vain osa riskeistä realisoituu.

Tulevaisuuden haasteet ja menopaineet kohdistuvat koko julkiseen sektoriin. Valtion velka ja takausvastuut ovat olleet lähes jatkuvalla kasvu-uralla vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin jälkeen. Koronaviruskriisin edellyttämät valtion toimenpiteet ja verotulojen alentuminen ovat aiheuttaneet valtion vastuiden tasoon lyhyessä ajassa merkittävän lisäyksen.

Kuntatalouteen kohdistuvat merkittävät taloudelliset haasteet erityisesti sosiaali- ja terveystalouden järjestämisessä. Tilannetta vaikeuttaa väestön ikääntyminen ja alueellinen keskittyminen. Vireillä olevalla sote-uudistuksella pyritään siirtämään sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuuta suuremmille hallintoyksiköille. Taloudellisen kestävyyskannalta keskeisen sote-uudistuksen valmistelu eteni vuonna 2020 hallitusohjelman mukaisesti. Joulukuussa 2020 annettiin uudistusta koskeva hallituksen esitys, jonka mukaan vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyisi kunnilta, sairaanhoitopiireiltä ja muilta kuntayhtymiltä uusille hyvinvointialueille 1.1.2023. Uudistuksen vaikutuksia julkisen sektorin kustannuskehitykseen voidaan arvioida tarkemmin vasta pidemmällä aikavälillä. Kuntien roolin sekä tase- ja rahoitusrakenteen muuttamisen vaikutuksia on myös vaikea arvioida tarkasti tässä vaiheessa.

Valtion vastuiden realisoitumisesta aiheutuvat kustannukset voivat aiheuttaa merkittävän rasituksen kansantaloudelle. Tämä korostaa valtiota sitoviin taloudellisiin päätöksiin sekä vastuiden hallintoihin ja seurantaan liittyvän huolellisen riskien arvioinnin ja riskienhallinnan tärkeyttä. Riskienhallintaan liittyviä menettelyjä ja käytäntöjä, seurantaa ja raportointia pyritään jatkuvasti selventämään ja kehittämään. Vuoden 2020 alkupuolella alkanut ja edelleen vuonna 2021 jatkuva koronaviruskriisi asettaa valtion vastuihin liittyvälle riskienhallinnalle ja eri toimenpiteiden aiheuttamien rasitusten kokonaisarvioinnille entistäkin suuremmat vaatimukset.

Euroalueen vakauden hallintaan liittyvät vastuut ja riskit

Suomen valtio on EU:n ja euroalueen jäsenvaltiona osallistunut EU:n ja euroalueen talous- ja rahoitusvakautta tukeviin toimiin eri järjestelyjen kautta vuosina 2008–2018. Järjestelyt toteutettiin osana yhteisesti sovittuja talouden sopeutusohjelmia, joihin liittyy rahoitustukea eri muodoissa.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään (TrVM 8/2017 vp – K 14/2017 vp – K 9/2017 vp) todennut pitävänsä tärkeänä, että hallituksen vuosikertomukseen sisällytetty raportointi euromaiden rahoitustukiohjelmiin liittyvistä vastuista sekä niihin liittyvistä riskeistä on mahdollisimman kattavaa hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä.

EU- ja euromaiden rahoitustuki myönnettiin kriisin aikana perustettujen vakausmekanismien myöntämänä rahoitustukena tai valtioiden kahdenvälisinä lainoina. Erityisesti euroalueen rahoitustukiohjelmissa on syntynyt Suomen valtiolle merkittäviä ja pitkäaikaisia pääoma- ja takausvastuita sekä lainasaamisia. Rahoitustukeen ja sen takaisinmaksuun liittyviä riskejä rajataan muun muassa rahoituksen ehdollisuudella, edullisilla lainaehdoilla sekä päätöksenteon yksimielisyysvaatimuksella. Euroomaat eivät myöskään voi ottaa vastatakseen toisen jäsenmaan velkoja (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikla 125).

Euroalueen maille kohdistettu uusi rahoitustuki toteutetaan ensisijaisesti Euroopan vakausmekanismin (EVM) kautta. Sen osalta yksittäiset rahoitustukipäätökset eivät lisää Suomen valtion vastuita ja EVM:ssä pääoman korottamisesta päätetään erikseen. Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV), Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin (ERVM), EU:n maksutaseavun ja Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) rahoitustuen kautta Suomen valtiolle syntyy epäsuoria vastuita. Eduskunta hyväksyy Suomen osallistumisen näiden instituutioiden toimintaan ja niiden kautta myönnettäviin tukiohjelmiin. Tällä hetkellä euroalueella ei ole aktiivisia rahoitustukiohjelmiä ERVV:stä tai EVM:stä.

Suomen Pankki on osallistunut euroalueen kriisinhallintaan eurojärjestelmän osana ja raportoi riskeistään ja vastuistaan itsenäisesti.

Yhteenveto sitoumuksista, vastuista ja saatavista

Seuraavassa taulukossa on esitetty yhteenveto jäljempänä tarkemmin käsitellyistä euroalueen vakauden hallintaan liittyvistä Suomen sitoumuksista, vastuista ja saatavista.

Taulukko 29. Suomen valtion sitoumukset, vastuut ja saatavat Euroopan talous- ja velkakriisin hoidosta 31.12.2020, miljardia euroa.

Euroopan vakausmekanismi			Pääoma
Suomen osuus koko pääomasta			12,6
Maksettu pääomaosuus			1,4
Vaadittaessa maksettava osuus			11,1
EVM-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Espanja	Ohjelma päättynyt	23,7	0,42
Kypros	Ohjelma päättynyt	6,3	0,11
Kreikka	Ohjelma päättynyt	59,9	1,07
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	89,9	1,60
ERVV-varainhankintaohjelma	Ohjelma	Käytössä	Nettokorkoineen
Hyväksytty varainhankintaohjelma	241,0	197,1	222,4
Suomen osuus takauksista	4,65	3,80	4,29
Ylitakauksineen	-	6,06	6,84
ERVV-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Irlanti	Ohjelma päättynyt	17,7	0,34
Portugali	Ohjelma päättynyt	24,0	0,46
Kreikka	Ohjelma päättynyt	130,9	2,53
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	172,6	3,33
Vakuusjärjestelyt	Rahoitustuki	Tuen määrä	Vakuuden markkina-arvo
Kreikka	ERVV	130,9	0,91
Espanja	EVM	23,7	0,29
Yhteensä		154,6	1,20
Kahdenväliset lainat	Sitoumus	Saldo	Korkotuotto
Kreikka	Ohjelma päättynyt	1,0	0,074
ERVM-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Irlanti	Ohjelma päättynyt	22,5	0,36
Portugali	Ohjelma päättynyt	24,3	0,39
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	46,8	0,75
EU-maksutasetuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Latvia	Ohjelma päättynyt	0,2	0,003
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	0,2	0,003
IMF-rahoitustuki EU-maille*	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Kreikka	Ohjelma päättynyt	5,4	0,028
Kypros	Ohjelma päättynyt	0,0	0,000
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	5,4	0,028

Huom. Summat eivät pyöristyksistä ja valuuttakursseista johtuen välttämättä täsmää.

* Valtion antama takuu Suomen Pankin IMF-vastuille on noin 8,2 miljardia euroa. Käytössä oleva (31.12.2020) kokonaismäärä on 0,64 miljardia euroa. Suomen laskennallinen osuus on Suomen kiintiöosuuden (noin 0,51 prosenttia) mukaan laskettu laskennallinen osuus IMF:n euroalueen valtioille antamista lainoista.

Euroalueen vakausmekanismi (EVM)

EVM on euromaiden Luxemburgiin perustama ja omalla pääomalla toimiva kansainvälinen rahoituslaitos. Se on euroalueen pääasiallinen vakaudenhallinnan mekanismi. EVM:n pääoma koostuu sijoitetusta pääomasta sekä vaadittaessa maksettavasta pääomasta. Määräraha maksettuun pääomaosuuteen sisältyi valtion vuoden 2012 toiseen lisätalousarvioon.

EVM:n maksettu pääoma on 80,55 miljardia euroa, josta Suomen osuus on 1,4 miljardia euroa. Vaadittaessa maksettava pääoma on 624,3 miljardia euroa, josta Suomen osuus on 11,1 miljardia euroa. Kokonaispääoma on siten yhteensä 704,80 miljardia euroa, josta Suomen osuus on yhteensä 12,6 miljardia euroa.

EVM-sopimuksen mukaisesti eräiden maiden osuuteen EVM:n peruspääomasta tehtiin väliaikainen korjaus, joka oli voimassa 12 vuotta euron käyttöönotosta. Slovakia otti euron käyttöön 1.1.2009, joten sitä koskevan korjauksen voimassaolo päättyi 1.1.2021. Jakoperusteen väliaikaista korjausta sovelletaan tällä hetkellä myös Latviaan, Liettuaan ja Viroon.

EVM:n hallintoneuvosto hyväksyi 21.11.2020 Slovakian pääomaosuuteen tehdyn väliaikaisen korjauksen päättymisen edellyttämät muutokset EVM:n pääomaosuuksiin. Tämän seurauksena Slovakia maksoi EVM:lle korjausta vastaavan osuutensa maksetusta pääomasta ja EVM maksoi Suomelle Suomen osuuden mukautetusta pääomaosuudesta.

Pääomaosuuksiin tehtävä muutos kasvatti Slovakian osuutta maksetusta pääomasta 134,15 miljoonaa euroa. Suomen osuus maksetusta pääomasta aleni vastaavasti 2,43 miljoonaa euroa. Mukautuksen jälkeen Suomen osuus maksetusta pääomasta on 1 434 640 000 euroa. Suomelle maksettiin alentuvan pääomaosuuden määrä takaisin 9.12.2020. Suomen pääomaosuus laskee vastaavasti 1,7841 prosentista 1,7811 prosenttiin.

EVM:llä ei ole enää käynnissä olevia rahoitustukiohjelmia. EVM:n lainakapasiteetti on 500 miljardia euroa, josta oli 31.12.2020 käytössä 89,9 miljardia euroa Espanjan, Kyproksen ja Kreikan ohjelmiin. Suomen laskennallinen osuus käytetystä lainakapasiteetista on noin 1,60 miljardia euroa.

Kreikalle kesällä 2015 myönnetty kolmas rahoitustukiohjelma loppui elokuussa 2018. Ohjelman kooksi sovittiin 86 miljardia euroa, josta maksettiin lopulta 61,9 miljardia euroa. Kreikka maksoi helmikuussa 2017 takaisin EVM:lle pankkien pääomittamiseen saamaansa rahoitustukea yhteensä 2,0 miljardia euroa. Siten Kreikan rahoitustuen ajankohtainen saldo on 59,9 miljardia euroa.

EVM:n lainakapasiteetista oli 31.12.2020 sidottu Espanjalle maksettuun rahoitustukeen 23,7 miljardia euroa. Tähän mennessä Espanja on maksanut etujassa takaisin 17,3 miljardia euroa sille maksetusta 41,3 miljardin euron rahoitustuesta.

Kyprokselle on maksettu EVM:stä 6,3 miljardia euroa. Viimeinen erä maksettiin lokakuussa 2015 ja takaisinmaksut alkavat vuonna 2025.

Koronaviruskriisiin vastaamiseksi EVM:lle luotiin toukokuussa 2020 väliaikainen PCS-tukiväline (Pandemic Crisis Support, PCS) ennakollisen rahoitustukivälineen ehtoja mukauttamalla. Välineen volyymiksi on varattu 240 miljardia euroa, josta Suomen osuus olisi noin 4,3 miljardia euroa. Mikään maa ei ole tukea vielä hakenut ja on todennäköistä, että koko summaa ei tulla käyttämään. Tukea voi hakea vuoden 2022 loppuun asti. Pandemiaväline toteutetaan EVM:n nykyisen pääoman turvin. Valtioneuvosto antoi asiassa toukokuussa eduskunnalle jatkoselvityksen E 7/2020 vp – E 26/2020 vp.

EVM:n kehittäminen

Joulukuussa 2017 euromaiden päämiehet antoivat euromaiden valtiovarainministereistä koostuvalle euroryhmälle mandaatin keskustella EVM:n kehittämisestä osana talous- ja rahaliiton syventämistä. Kehittämistä ei tehty komission Euroopan valuuttarahastosta joulukuussa 2017 tekemän ase-tusehdotuksen pohjalta, vaan hallitusten välisen valtiosopimuksen pohjalta. Valtioneuvosto antoi kesäkuussa 2019 EVM:n kehittämisestä jatkoselvityksen EJ 5/2019 vp.

Euroryhmä ja eurohuippukokous saavuttivat sovun kehittämislinjoista joulukuussa 2018 ja EVM-sopimuksen uudistamisesta kesä-heinäkuussa 2019. Neuvotteluja EVM-sopimuksen muuttamisen edellyttämistä yksityiskohtaisista sopimusteksteistä jatkettiin syksyllä 2019. Joulukuussa 2019 eurohuippukokous hyväksyi euroryhmässä saavutetun edistyksen EVM:n uudistamisen teknisistä yksityiskohdista ja ohjeista. Marraskuussa 2020 euroryhmä saavutti yhteisymmärryksen pankkien kriisinratkaisurahaston EVM:stä toteutettavan lainamuotoisen varautumisjärjestelyn aikaistetusta käyttöönnotosta. Uudistetun sopimuksen on tarkoitus astua voimaan vuoden 2022 alusta, kansallisten ratifiointiprosessien jälkeen.

Kokonaisuudesta saavutettava sopu sisältää kompromissin EVM:n uusista tehtävistä ja myös sen roolista osana pankkiunionia. Pankkiunionin viimeistelyn yhteydessä on sovittu, että EVM täydentää pankkien kriisinratkaisurahaston (SRF) rahoitusta tilanteissa, joissa SRF:n omat varat ovat tilapäisesti ehtyneet, kuitenkin enintään 68 miljardin euron lainamuotoisella rahoitusjärjestelyllä. Tämä järjestely korvaa aiemman pankkien suoran pääomitusvälineen, joka poistuu EVM:n välineistä.

Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV)

ERVV on euromaiden Luxemburgiin perustama osakeyhtiö, joka toimii euroalueen väliaikaisena kriisinhallintavälineenä EVM:n toiminnan käynnistämiseen asti. ERVV:stä ei voida myöntää uutta lainaa. Euromaiden antamat takaukset kohdistuvat ERVV:n varainhankintaan rahoitusmarkkinoilta ja sen kykyyn suoriutua ulkoisista maksuvelvoitteistaan, eivät rahoitustukiohjelmissa annettuihin lainoihin. Tällä on vaikutusta esimerkiksi myönnettyihin velkaehtojen huojennuksiin.

ERVV:n viimeinen ohjelma päättyi kesäkuussa 2015. ERVV:stä ei ole myönnetty uusia ohjelmia vuoden 2013 jälkeen eikä maksettu rahoitustukea vuoden 2014 jälkeen. ERVV:n varainhankinta kuitenkin jatkuu, kunnes sen ohjelmamaille maksama rahoitustuki on maksettu takaisin. ERVV:n lainasääntävät Kreikan ohjelmasta ovat noin 130,9 miljardia euroa, Irlannin ohjelmasta 17,7 miljardia euroa ja Portugalin ohjelmasta 24,0 miljardia euroa. Syksyllä 2019 Portugali maksoi saamaansa rahoitustukea 2,0 miljardia euroa etuajassa takaisin.

ERVV:n helmikuussa 2012 hyväksytyn varainhankintaohjelman 241 miljardin euron enimmäismäärästä oli joulukuussa käytössä pääomaltaan 197,1 miljardia euroa Kreikan, Irlannin ja Portugalin tukiohjelmien rahoitusta varten. Nettokorot mukaan lukien summa on 222,4 miljardia euroa. Verrattuna vuoden 2019 loppuun, Suomen takausvastuun määrä laski hieman.

Suomen osuus käytetystä pääomamäärästä ja nettokoroista oli noin 4,29 miljardia euroa ja ylita-kauksineen määrä oli noin 6,84 miljardia euroa Takausvastuun määrän vaihtelut johtuvat sekä ERVV:n velkakirjojen erääntymisten ja liikkeeseenlaskujen aikataulutuksesta että Kreikalle myönnettyihin lyhyen aikavälin velkahelpotustoimiin liittyvistä varainhankintaan tehdyistä muutoksista.

Velkahuojennukset ERVV:stä

Kreikan, Irlannin ja Portugalin ERVV-ohjelmien lainaehtoihin on tehty huojennuksia ohjelmien myöntämisen jälkeen. Vuosina 2011–2012 näiden ohjelmien osalta on sovittu 10 vuoden lyhennysvapaasta jaksosta. Lisäksi lainojen painotettuja keskimääräisiä laina-aikoja on pidennetty Irlannin ja Portugalin osalta 21 vuoteen ja Kreikan osalta 32,5 vuoteen. Kreikan lainojen lyhennykset alkavat vuonna 2023, Portugalin vuonna 2025 ja Irlannin vuonna 2029. Korot alennettiin vastaamaan ERVV:n varainhankintakustannuksia.

Kreikan ohjelman osalta sovittiin vuonna 2012, että Kreikan ERVV-lainojen korot lisätään lainapääomaan ensimmäiset 10 vuotta lainaerän maksamisesta. Kreikan lainakorkojen pääomitus joudutaan kattamaan uudella varainhankinnalla, jolloin ERVV:n varainhankinnan tarve voi vielä lähivuosina kasvaa, vaikka uusia lainoja ei enää makseta. Alhainen korkotaso kuitenkin hillitsee varainhankinnan kasvua. Määrä alkaa pienentyä vasta, kun lainojen takaisinmaksut alkavat.

Kreikan kolmannen ohjelman yhteydessä euroryhmä sopi Kreikan ERVV-lainojen velkaehtoihin tehtävistä lisähuojennuksista, jos ne ovat tarpeen ja Kreikka on toteuttanut ohjelmaa sovitusti. Toimet oli jaettu lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin toimiin. Lyhyen aikavälin toimet toteutettiin vuonna 2017. Kreikan EVM-ohjelman viimeisen väliarvion hyväksymisen yhteydessä kesäkuussa 2018, euroryhmä teki päätöksen myöntää Kreikalle keskipitkän aikavälin velkahelpotuksia helpottaakseen Kreikan paluuta rahoitusmarkkinoille ja tukeakseen Kreikan velan kestävyyttä. Velkahelpotuksien vaikutuksia on käsitelty keväällä 2018 annetussa Kreikan ohjelman päättymistä käsittelevässä valtioneuvoston E-jatkoselvityksessä eduskunnalle (EJ 16/2018 vp).

Euroryhmän kesäkuussa 2018 antamassa julkilausumassa sitouduttiin myös pitäytymään ERVV:n varainhankinnalle annetun 241 miljardin euron takauksen puitteissa. Samalla Kreikka sitoutui pitämään julkisen talouden perusylijäämän 3,5 prosentin tasolla suhteessa bruttokansantuotteeseen 2022 saakka ja sen jälkeen vähintään 2,2 prosentin tasolla vuoteen 2060 saakka. Euroryhmä vahvisti jo aiemmin, että bruttorahoitustarpeiden tavoitetasoksi asetetaan 15 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen keskipitkällä aikavälillä ja 20 prosenttia pitkällä aikavälillä velkakestävyuden saattamiseksi vakaalle uralle. Tavoitteen saavuttamiseksi sovittiin erityisesti seuraavista toimista:

- ERVV-lainan yhdessä (11,3 miljardia euroa) lainaerässä oleva korotettu korkomarginaali (2 prosenttia) poistetaan. Päätös poistamisesta tehdään vuosittain, jos sille asetetut ehdot täyttyvät.
- Euromaiden kansallisten keskuspankkien hallussa olevien Kreikan valtion velkakirjojen tuottojen tuloutusta Kreikalle ohjelman päätyttyä jatketaan. Tuloutuksia tehdään vuosina 2019–2022 puolen vuoden välein sitä mukaa kun Kreikka etenee talousuudistusten jatkamisessa. Suomen osuus tuloutuksista vuosina 2019–2027 on 58,7 miljoonaa euroa.
- Kreikan ERVV:ltä saamien lainojen painotettujen keskimääräisten laina-aikojen pidentettiin 10 vuodella 42,5 vuoteen sekä Kreikan ERVV-lainojen lainanlyhennysten ja korkojen maksun aloittamista lykättiin 10 vuotta lisää nykyisen 10 vuoden lyhennysvapaan lisäksi. Euroryhmän sopimat toimet kohdistuivat noin 96,4 miljardin euron osuuteen Kreikan ERVV-lainojen 130,9 miljardin euron kokonaismäärästä. Kreikka aloittaa lainanlyhennykset järjestelyn ulkopuolelle jääneestä 34,6 miljardin euron erityislainaosuudesta vuonna 2023.

Suomen tavoitteena oli neuvotteluissa varmistaa, että Kreikan kahdenvälisen lainan takaisinmaksu toteutuu sovitusti vuoteen 2041 mennessä ja että Suomen taloudelliset vastuut eivät kasva. Nämä tavoitteet saavutettiin.

Euroryhmä sopi lisäksi, että mahdollisista jatkotoimista päätetään tarvittaessa myöhemmin, viimeistään vuonna 2032, jolloin tässä yhteydessä pidennettyjen ERVV-lainojen lyhennysvapaa jakso päättyy. Pitkän aikavälin toimista euroryhmä tekee tarvittaessa erikseen päätökset. Jos ne tulevat ajankohtaisiksi, valtioneuvosto määrittelee Suomen kannan niitä koskeviin ehdotuksiin yhteistyössä eduskunnan kanssa. Tällöin arvioidaan erityisesti vaikutuksia Suomen vastuisiin.

Kahdenväliset lainat

Suomen kahdenvälisestä lainasta Kreikalle maksettiin noin 1,005 miljardia euroa. Kreikka aloitti lainan takaisinmaksun sovitusti kesäkuussa 2020. Kreikka lyhensi lainaa 31.12.2020 mennessä yhteensä 13,2 miljoonaa euroa ja lainan ajantasainen saldo oli vuoden lopussa 992,4 miljoonaa euroa. Lainasta on saatu korkotuottoja yhteensä 68,9 miljoonaa euroa ja palkkioita 5,0 miljoonaa euroa. Viimeinen maksuerä erääntyy vuonna 2041.

Euroopan rahoituksen vakautusmekanismi (ERVM)

Euroopan unionin vakaustmekanismi ERVM:n kautta Suomella on laskennallisia vastuita annetusta rahoitustuesta noin 0,75 miljardia euroa. ERVM lainasi kriisin aikana Irlannille 22,5 miljardia euroa ja Portugalille 24,3 miljardia euroa. Molempien maiden ohjelmat ovat päättyneet ja ne ovat palanneet menestyksellisesti velkakirjamarkkinoille.

EU:n maksutaseapu

EU voi antaa euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioilleen maksutaseapua. Vuoden 2008 jälkeen sitä on myönnetty Latvialle, Romanian ja Unkarille. Latvian saamaa rahoitustukea oli 31.12.2020 maksumatta takaisin yhteensä 0,2 miljardia euroa. Suomen laskennallinen osuus käytössä olevasta maksutaseavusta on noin 0,003 miljardia euroa.

Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF)

Euroalueen maista vain Kreikalla on vielä maksamatta takaisin IMF-ohjelmiin liittyvää tukirahoitusta, yhteensä noin 5,4 miljardia euroa. Irlanti, Portugali ja Kypros maksoivat IMF-lainansa etuajassa takaisin.

Suomen osuudesta IMF:n rahoituksesta vastaa Suomen Pankki. Valtio on antanut Suomen Pankille valtiontakuun kattamaan IMF:n toiminnasta Suomen Pankille mahdollisesti koituvia tappioita. Valtion antamasta noin 8,2 miljardin euron kokonaistakuusta Suomen Pankin IMF-vastuille oli vuoden lopussa käytössä 0,64 miljardia euroa, joka kattaa kaikki IMF:n ohjelmat. Suomen kiintiöosuuden mukaan laskettu laskennallinen osuus (noin 0,51 prosenttia) euromaiden Kreikan IMF-lainoista on noin 28 miljoonaa euroa.

Euroalueen vakaustmekanismeista aiheutuvien riskien hallinta

Euroalueella ei ole käynnissä olevia rahoitustukiohjelmiä eikä uutta ohjelmarahaa makseta tällä hetkellä. Entiset ohjelmamaat ovat ohjelman jälkeisessä valvonnassa. Ohjelman jälkeisiä valvontakäyntejä suoritetaan kahdesti vuodessa, kunnes maa on maksanut 75 prosenttia saamastaan rahoitustuesta takaisin. Poikkeuksena on Kreikka, joka asetettiin neljännesvuosittain tapahtuvan tiukennetun valvonnan piiriin ohjelman loppuessa. Valvontaraporteissa arvioidaan muun muassa maan talouden tilaa ja sen velanmaksukykyä. Valvonnan suorittaa komissio yhteistyössä EVM:n, IMF:n ja Euroopan keskuspankin kanssa.

Rahoitustuesta syntyviä riskejä on pyritty rajaamaan vähentämällä tukea saaneen maan jälleerahoitukseen kohdistuvaa luottoriskiä. Alentamalla rahoitustuen korkoja, myöntämällä lyhennysvapaita jaksoja, pidentämällä laina-aikoja ja kerryttämällä ohjelmamaille turvallinen kassapuskuri on pyritty turvaamaan tukea saaneen maan kyky maksaa saamansa rahoitustuki takaisin. Toimilla

voidaan katsoa olevan ohjelmamaan takaisinmaksukykyä turvaava vaikutus, mutta samalla se lisää vakausriskien operatiivisia jälleinhoitusriskejä.

Vakausriskien markkinaehtoisesta rahoituksen saantiin ja taseeseen kohdistuvia riskejä on pyritty hallitsemaan riskien tehokkaalla sisäisellä riskinhallinnalla, turvaamalla hyvä luottoluokitus riittävillä pääomilla ja varainhankinnan takauksilla sekä jäsenmaiden vahvalla poliittisella sitoumuksella.

Matalat rahoitustukilainojen korot ja pitkät takaisinmaksuajat vähentävät ohjelmamaiden korkokustannuksia ja rajaavat vuosittaisia rahoitustarpeita, mikä antaa ohjelmamaille aikaa toteuttaa kilpailukykyä ja julkista taloutta kohentavia uudistuksia ja sen myötä vähentää lainojen takaisinmaksuun kohdistuvaa riskiä. Edulliset tukilainat ja ohjelmien ehdollisuuden edellyttämät uudistukset kohentavat ohjelmassa olevien maiden kilpailukykyä ja julkisen talouden kestävyttä erityisesti keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Uudistusten toteuttaminen parantaa maiden kykyä suoriutua lainojen takaisinmaksusta ja vähentää Suomen vastuisiin kohdistuvaa kokonaisriskiä.

EVM:n ja sitä kautta euromaiden riskiä rajaa käytännössä se, että EVM:llä on etuoikeutetun velkojan asema suhteessa muihin velkoihin heti IMF:n jälkeen. Etuoikeutettu velkojan asema on luonteeltaan euromaiden poliittinen sitoumus. Kahdenvälisille ja ERVV-lainoille ei ole sovittu vastaavaa asemaa.

Suomen valtio sai Kreikan toisen ohjelman ja Espanjan ohjelman osalta vakuusjärjestelyt, joiden määrät perustuvat ERVV:n Kreikalle ja EVM:n Espanjalle myöntämien lainojen määriin. Vakuusjärjestelyn arvo vastasi 40 prosentin osuutta Suomen laskennallisesta lainaosuudesta. Vakuuden osuus annettavasta luotosta perustui luottoluokituslaitos Standard & Poor'sin oletukseen tappioista, joita on aiemmin aiheutunut velkakirjanhaltijoille valtioiden velkajärjestelyissä. Vakuus kattaa tuensaja-valtioon liittyvää luottoriskiä. Vakuuksien määrä ei perustu ERVV:n varainhankinnalle annettavan takauksen määrään, koska nämä riskit eivät liity tuensaja-valtion luottoriskiiin, vaan ERVV:n toimintaan liittyviin riskeihin, joista vastaavat euroalueen valtiot yhdessä. Vakuus molemmista rahoituskiohjelmista on saatu kokonaisuudessaan vakuussopimusten mukaisesti.

Espanjan ohjelman vakuuksien markkina-arvo oli vuoden lopussa noin 291,8 miljoonaa euroa ja Kreikan ohjelman vakuuksien markkina-arvo noin 907,8 miljoonaa euroa. Yhteensä Suomen valtion saamien vakuuksien markkina-arvo oli joulukuussa 2020 siis noin 1,20 miljardia euroa. Euromääräisinä maksuina saadut vakuudet on sijoitettu korkean luottokelpoisuuden omaavien eurovaltioiden velkakirjoihin ja käteiseen.

Euroalueen vakausriskien aiheutuvien riskien arviointi

EVM:lle, joka toimii omalla pääomalla, aiheutuvat mahdolliset tappiot katettaisiin ensisijaisesti vararahastosta, jossa oli joulukuun lopussa 2,64 miljardia euroa. Jos tämä ei riitä, tappioita katettaisiin maksetusta pääomasta. EVM:n maksettu 80,55 miljardin euron pääoma on sijoitettu käteiseen

ja korkean luottoluokituksen arvopapereihin, joille kertyy aikaa myöten myös tuottoa, jota voidaan käyttää vararahaston kasvattamiseen. Jos nämä yhdessä eivät riitä, tappiot katetaan vaadittaessa maksettavasta pääomasta. Jos tappioita on katettu maksetusta pääomasta, voidaan yksinkertaisella enemmistöllä päättää maksetun pääoman palauttamisesta aikaisemmalle tasolle.

ERVV:n rahoitusrakenne puolestaan perustuu euromaiden sen varainhankinnalle antamiin takauksiin. Jos rahoitustukea saanut valtio ei maksa sovitusti ERVV:ltä saamaansa rahoitustukea tai sen korja takaisin, myös Suomi voisi joutua maksamaan ERVV:lle takausosuutensa mukaisesti, jotta ERVV voisi maksaa rahoittajilleen omien sitoumustensa mukaisesti. Lisäksi ERVV:n varainhankintastrategiaan liittyy operatiivisia riskejä sekä vastapuoli- ja markkinariskejä, jotka voivat toteutua osin myös riippumatta tuensaajavaltion maksukyvystä.

Euroalueen kriisinhallinnasta aiheutuneita riskejä Suomelle voi arvioida eri tavoin. Yksi tapa on laskea eri rahoitusvälineisiin liittyviä kokonaisvastuita Suomen osalta ja arvioida, vaarantaisivatko ne Suomen julkisen talouden kestävyys, jos ne realisoituisivat ääritapauksessa kokonaisuudessaan.

Toinen tapa Suomen vastuista syntyvien riskien arvioimiseksi on tehdä esimerkiksi olemassa olevan markkinainformaation perusteella skenaarioita eli oletuksia vastuiden lisäksi nykyisten ja potentiaalisten edunsaajavaltioiden maksuhäiriöiden todennäköisyydestä ja mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvosta saatavien uudelleen järjestelyssä.

Mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvon laskemiseksi täytyy tehdä yksinkertaistavia oletuksia esimerkiksi seuraavasti: 1) nykyisten ja mahdollisten tulevien kriisivaltioiden maksuhäiriön todennäköisyydeksi oletetaan keskimäärin 30 prosenttia, 2) maksukyvyttömyystilanteessa ERVV-rahoituksen alaskirjaukseksi oletetaan 40 prosenttia ja EVM:n osalta 10 prosenttia. IMF ei ole joutunut realisoimaan alaskirjauksia nousevien talouksien kriisirahoituksesta sen ensisijaisen velkoja-aseman vuoksi ja näin ollen EVM:n kohdalla voisi olettaa kaavamaisesti 10 prosentin alaskirjausprosentin. Lisäksi 3) rahoitustuen kokonaismääräksi oletetaan Irlannin, Portugalin ja Kreikan ERVV-rahoitusohjelmien lisäksi koko EVM:n rahoituskapasiteetti eli yhteensä 700 miljardia euroa.

Näillä oletuksilla Suomen vastuisiin liittyvä mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvo ERVV:n ja EVM:n myöntämästä kriisirahoituksesta olisi noin 700 miljoonaa euroa. Jos maksukyvyttömyyden todennäköisysoletus nousee 50 prosenttiin, kasvaa Suomen vastuisiin liittyvä mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvo noin 1,2 miljardiin euroon. Esitetty riskiarvio on vain suuntaa antava ja pitkälle yksinkertaistettu. Siihen liittyy paljon epävarmuutta. Esimerkiksi oletetut maksukyvyttömyyden todennäköisyydet saattavat joko ali- tai yliarvioida riskejä. Maksukyvyttömyyden todennäköisyyden laskentaan vaikuttaa myös odotettu alaskirjausprosentti. Jos jälkimmäinen muuttuu, vaikuttaa se myös edelliseen. Lisäksi mahdolliset tappiot eivät realisoituisi kertaluonteisesti vaan pitkän ajanjakson kuluessa.

3.3 Valtion yhtiöomistus

Tässä luvussa kuvataan valtion omistajaohjausta yleisellä tasolla. Tarkempi selvitys (mukaan lukien palkitseminen, hallitusvalinnat ja yritysvastuu) valtio-omistuksen taloudellisesta kehityksestä sekä kuvaukset valtio-omisteisista yhtiöistä, on esitetty vuosikertomuksen liitteessä 4.

Kaupallisin perustein toimivien yhtiöiden omistajaohjauksessa sääntely pidetään erillään omistajuudesta. Keskeisiä omistajaohjauksen välineitä ovat hallitusvalinnat, omistajan panostukset yhtiöiden johtamisresursseihin ja johdon sitouttamiseen, hyvän hallintotavan kehittäminen sekä itsenäinen yhtiöanalyysi ja omistajastrategian valmistelu, jossa huomioidaan myös yritysvastuu ja yhteiskunnallinen kestävyys.

Valtion yhtiömuotoinen omistaminen jakautui vuoden 2020 päättyessä 66 yhtiöön, joista 36 oli kaupallisin perustein toimivia yhtiötä ja 30 erityistehtäväyhtiötä.

Valtioneuvoston kanslia vastaa ensisijaisesti kaupallisten yhtiöiden omistajaohjauksesta. Tarkasteluvuoden päätteeksi Valtion kehitys-yhtiö Vake Oy:ssä olleet yhtiöomistukset, pois-lukien Neste Oyj:n 8,3 prosentin osuus, siirrettiin takaisin valtioneuvoston kanslian suoraan omistajaohjaukseen. Vake siirrettiin työ- ja elinkeinoministeriön ohjaukseen ja yhtiö muutettiin Ilmastorahasto Oy:ksi. Muutos perustui alkuvuonna 2020 Marinin hallituksen tekemään päätökseen Ilmastorahaston perustamisesta Vaken pohjalta.

Valtion täysin omistama sijoitus-yhtiö Solidium Oy vastaa kahdentoista vähemmistöomistetun pörs-siyhtiöomistuksen omistajaohjauksesta. Erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksesta vastaavat pää-sääntöisesti valtioneuvoston kanslia ja muut ministeriöt. Muut valtion-yhtiöt, hallinnonalojen viras-tot ja liikelaitokset huolehtivat omistamiensa yhtiöiden omistajaohjauksesta.

Omistajaohjauksen parlamentaarinen neuvottelukunta muodostuu eduskuntaryhmien edustajista. Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimii omistajaohjauksesta vastaava ministeri. Neuvottelu-kunta kokoontuu neljä kertaa vuodessa. Kokouksissa käsitellään valtion yhtiöomistuksen rapor-tointia, vastuullisuutta, palkitsemista ja yhtiöomistuksiin liittyviä toimialoja sekä neuvottelukunnan muita käsiteltäväkseen ottamia teemoja. Yhdeksässä yhtiössä on omistajan asettama hallintoneu-vosto ja kolmessa neuvottelukunta.

3.3.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Omistajapolitiikan lähtökohtana on pitkäjänteinen arvon kasvattaminen ja osinkovirta sekä yhteis-kunnallisesti ja liiketaloudellisesti kestävä tulos. Tähän liittyy olennaisena osana myös valtion rooli silloin, kun yhteiskunnallisesti merkittävät hankkeet eivät käynnisty tai muutoin toteudu ainoastaan yksityisen sektorin toimesta. Yhteiskunnallisesta merkittävyyydestä huolimatta valtio on kaupallisissa

y yrityksissä yksi omistaja muiden joukossa. Valtio ei johda yrityksiä ja niiden liiketoimintaa, eikä muita kuin omistajapoliittisen periaatepäätökseen sisältyviä tavoitteita pidä sekoittaa omistajuuteen.

Tuoton kannalta vuosi oli koronavirusepidemiasta huolimatta erinomainen. Maaliskuussa epidemia aiheutti voimakkaan laskun pörssikursseissa, mikä näkyi myös valtion pörssisalkussa. Suoraan omistettujen pörssiyhtiöiden arvo laski pahimmillaan lähes 40 prosenttia edellisen vuoden lopun tasoon verrattuna. Valtion kaikkien pörssiomistusten arvonekehitys oli kertomusvuonna markkinakehitykseen verrattuna hyvää. Kaikkien pörssiomistusten tuotto oli 35,4 (25,3) prosenttia ja valtion suorassa omistuksessa olevien yhtiöiden 46,0 (29,5) prosenttia. Tuottoa nosti lähinnä Nesteen osakekurssin 91 prosentin nousu kertomusvuoden aikana.

Vuoden 2020 talousarviossa omaisuustulojen tuloarviota nosti hallituksen tulevaisuusinvestointien rahoittaminen. Koronaviruskriisin myötä vuoden 2020 osalta omaisuustuloarviota kuitenkin alennettiin 1 126,4 miljoonalla eurolla 1 050 miljoonaan euroon, koska osakkeiden myynnistä ei oletettu kertyvän lainkaan tuloja markkinatilanteesta johtuen, ja tulevaisuusinvestointeihin liittyvät tuloarviot siirrettiin vuosille 2021 ja 2022. Omaisuustuloja kertyi 937 miljoonaa euroa vuonna 2020.

Valtioneuvoston kanslia sai osinkotuloja kertomusvuonna 823 (1 301) miljoonaa euroa. Osinkotulojen laskuun vaikutti lähinnä koronavirusepidemia; Finnair ja Finavia eivät maksaneet osinkoa ja VR:n 350 miljoonan euron osingosta ja pääomanpalautuksesta päätettiin maksaa 100 miljoonan euron osingon osuus ja sen maksu siirrettiin vuodelle 2021. Myöskään Solidium ei maksanut osinkoa vuonna 2020.

Kaikkien valtio-omisteisten ja Solidium Oy:n omistamien yhtiöiden liikevaihto vuonna 2020 oli yhteensä noin 142,6 miljardia euroa (2019: 111,5 miljardia euroa). Ne työllistivät yhteensä 313 500 työntekijää (2019: 316 000 työntekijää).

Valtion kaikkien yhtiöomistusten yhteenlaskettu arvo on noin 46,8 miljardia euroa. Pörssiomistusten markkina-arvo vuoden 2020 lopussa oli noin 37 miljardia euroa (2019: 29 miljardia euroa), joka vastaa noin 12 prosenttia Helsingin pörssin markkina-arvosta (2019: 10,9 prosenttia). Tästä valtion suoran, sisältäen Ilmatorahaston, pörssiomistuksen osuus oli 30 miljardia euroa (2019: 21 miljardia euroa) ja Solidium Oy:n omistuksien osuus 8 miljardia euroa (2019: 8 miljardia euroa). Listaamattomien yhtiöomistusten yhteenlaskettu arvo omistajaohjauksen arvonnäilytyksen mukaan vuoden lopussa oli 9,5 miljardia euroa (2019: 10,4 miljardia euroa).

Valtio-omisteiset yhtiöt maksoivat ja tilittivät veroja yhteensä 8,6 miljardia euroa. Vuonna 2020 valtio sai yhtiöomistuksistaan tuloja yhteensä 0,9 (1,5) miljardia euroa. Vuonna 2020 tulot koostuivat osinkotuloista ja pääomanpalautuksista. Solidium Oy:n osakemyyntitulot vuonna 2020 olivat 0,6 miljardia euroa ja osakesijoitukset olivat 0,5.

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvataan yhtiökohtaisesti liitteessä 4.

3.3.2 Tapahtumia 2020

Uusi valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös ”Vaurautta vastuullisella omistajuudella” julkistettiin huhtikuussa. Periaatepäätöksessä korostuvat erityisesti vastuullisuusasiat. Aiempaan verrattuna selkeä painopiste on ilmastoasioissa. Valtio-omisteisten yhtiöiden tulee tunnistaa toimintansa ilmastovaikutukset, asettaa niihin liittyvät kunnianhimoiset tavoitteet sekä tunnistaa myös ilmastomuutoksen vaikutukset yhtiön liiketoimintaan. Omistajan odotukset yritysvastuukysymyksistä vietiin yhtiöihin osana periaatepäätöksen jalkauttamista. Periaatepäätöksen käytännön toteuttamiseen panostettiin viestinnällä, koulutuksella ja hallitustyöskentelyllä sekä valtioneuvoston sisällä että yritysten suuntaan.

Valtion kehitysyhtiö Vake Oy siirrettiin työ- ja elinkeinoministeriön omistajaohjaukseen joulukuussa, jonka jälkeen Vaken pohjalta perustettiin Ilmastorahasto Oy. Samalla Altia Oyj:n, Nordic Morning Oyj:n, Posti Oyj:n ja Vapo Oyj:n Vaken hallussa olleet omistukset siirrettiin takaisin valtioneuvoston kanslialle. Neste Oyj:n 8,3 prosentin omistus jäi Ilmastorahaston omistukseen, mutta valtioneuvoston kanslialla on kuitenkin toimivalta Nesteen koko omistuksen osalta, vaikka siirron seurauksena omistus hajautuu sekä valtioneuvoston kanslialle että Ilmastorahastolle.

Altian ja Arcuksen fuusio julkistettiin, ja valtio puolsi sulautumista. Postin roolia osallistua laajasti ja markkinaehtoisesti julkisten palvelujen valtakunnalliseen tuottamiseen arvioitiin valtiosihteerityöryhmässä. Solidiumin uusi toimiohje käsiteltiin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

Veikkaus Oy:n vuoden 2020 tulos aleni merkittävästi yhtiön tekemien pelihaittojen ehkäisemiseen liittyvien toimenpiteiden ja koronavirusepidemian seurausten vuoksi. Valtioneuvoston kanslia pyrki hallitusohjelman mukaisesti vahvistamaan Veikkauksen toimintaedellytyksiä ja taloutta arpajaislain uudistamiseen tähtäävässä hankkeessa. Valtioneuvoston kanslia antoi Veikkaukselle tammikuun 2021 alussa luvan aloittaa yritysten välisen uuden liiketoiminnan teknisen valmistelun.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksessa oleviin yhtiöihin nimitettiin vuonna 2020 yhteensä 184 (191) hallitusjäsentä, joista valtion nimeämiä oli yhteensä 158 (155). Näistä uusia jäseniä oli 31 (33). Vuonna 2020 naisten osuus valtion nimitysvallassa olevista hallitusjäsenistä nousi 46 (43) prosenttiin. Vuosittain valtio nimittää yhteensä yli 300 hallitusjäsentä. Naisten osuus hallitusten puheenjohtajista nousi 27 (19) prosenttiin.

Yritysvastuuanalyysit toteutettiin osana omistajastrategista työtä. Omistajaohjauksen yritysvastuun analyysimallia kehitettiin kattamaan muun muassa periaatepäätöksen uudet kokonaisuudet. Yhtiöt raportoivat yritysvastuuasioista yhtiökokouksissa ja niistä keskustellaan osana säännönmukaisia tapaamisia yhtiöiden johdon kanssa.

Vuoden 2020 alusta lukien Suomen kaasuverkko yhdistyi Baltian kaasuverkkoon Balticconnector-yhdysputken kautta. Suomen maakaasumarkkina avautui kilpailulle. EU-lainsäädäntö edellyttää kaasunsiirron eriyttämistä kaasun myynnistä avoimella markkinalla. Eriyttämisvaatimus koskee

myös nykyisin toimivien yhtiöiden omistusrakenteita. Gasum Oy:stä eriytettiin vuoden alusta lukien kaasunsiirtoliiketoiminta omaksi yhtiökseen, Gasgrid Finland Oy:ksi. Erityistehtäväyhtiö Gasonia Oy omistaa Gasumin yhdessä valtion kanssa. Gasonia Oy jakautui ja sen seurauksena syntyi erityisteh-
tävayhtiö Suomen Kaasuverkko Oy. Valtio ja Suomen Kaasuverkko omistavat Gasgrid Finlandin. Näi-
den yhtiöiden omistajaohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö.

Valtioneuvoston vuoden alussa asettama valtiosihteerityöryhmä julkisti selvityksensä postilain uu-
distustarpeista elokuussa. Selvityksen mukaan postinkannossa tulee siirtyä samanaikaisesti kolmi-
päiväiseen jakeluvelvoitteeseen ja ottaa käyttöön määräaikainen haja-asutusalueiden tiedonvälitys-
tuki. Kolmipäiväinen jakeluvelvoite tulisi aloittaa vuodesta 2022. Valtiosihteerityöryhmän tehtävä oli
arvioida postilain uudistustarpeita ja selvittää vaihtoehtoja postin ja sanomalehtien jakelun turvaa-
miseksi koko maassa monikanavaisentiedonvälityksen varmistamiseksi. Lisäksi ryhmä arvioi Posti
Group Oyj:n roolia osallistua laajasti ja markkinaehtoisesti julkisten palvelujen valtakunnalliseen
tuottamiseen.

FinnHEMS Oy:tä pääomitettiin luovuttamalla yhtiölle valtion omistamia Neste Oyj:n osakkeita yh-
teensä noin 18,5 miljoonan euron arvosta. Sosiaali- ja terveysministeriön omistajaohjauksessa oleva
FinnHEMS Oy on valtion kokonaan omistama valtakunnallinen lääkärihelikopteritoiminnasta vas-
taava valtionyhtiö.

3.3.3 Koronavirusepidemian vaikutukset

Omistajaohjaus tiivistä yhtiöiden rahoitusaseman seuranta, ennakkointia ja analysointia koronavi-
rusepidemiasta johtuen. Epidemian vaikutukset liikennesektorin yhtiöihin olivat poikkeuksellisen
suuret, ja yhtiöiden rahoitusasema ja liiketoiminnan näkymät heikkenivät merkittävästi. Omista-
jan toimenpiteillä tuettiin kevään aikana onnistuneesti Finnairin rahoitusaseman parantamista
sekä osallistumalla yhtiön osakeantiin että valtiontakauksella. Joulukuussa julkistettiin valmistelut
Finnairin hybridilainan osalta. Finavian pääomitusta valmisteltiin ja VR:n osalta aiemmin päätettyä
osinkoa laskettiin.

Kertomusvuosi oli omistajastrategisen työn kannalta aktiivinen. Koronavirusepidemia ja sen vaati-
mat omistajan toimenpiteet erityisesti liikennesektorin yhtiöissä vaativat merkittäviä panostuksia
omistajaohjausosastolla. Finnairin rahoitusjärjestelyitä varten haettiin keväällä valtion budjettiin
yhteensä 700 miljoonan euron määräraha. Finavian 350 miljoonan euron suuruista pääomitusta val-
misteltiin ja VR:n osalta aiemmin päätettyä 350 miljoonan euron osinkoa laskettiin 100 miljoonaan
euroon.

Liikennesektorin ohella koronavirusepidemialla oli merkittävä vaikutus Veikkaus Oy:n tulok-
seen. Yhtiö sulki koronaviruksen leviämisen estämiseksi kaikki pelipaikkansa ja poisti rahapeli-
automaattinsa käytöstä maaliskuussa 2020. Automaatit avattiin jälleen vaihteittain kesän aikana.

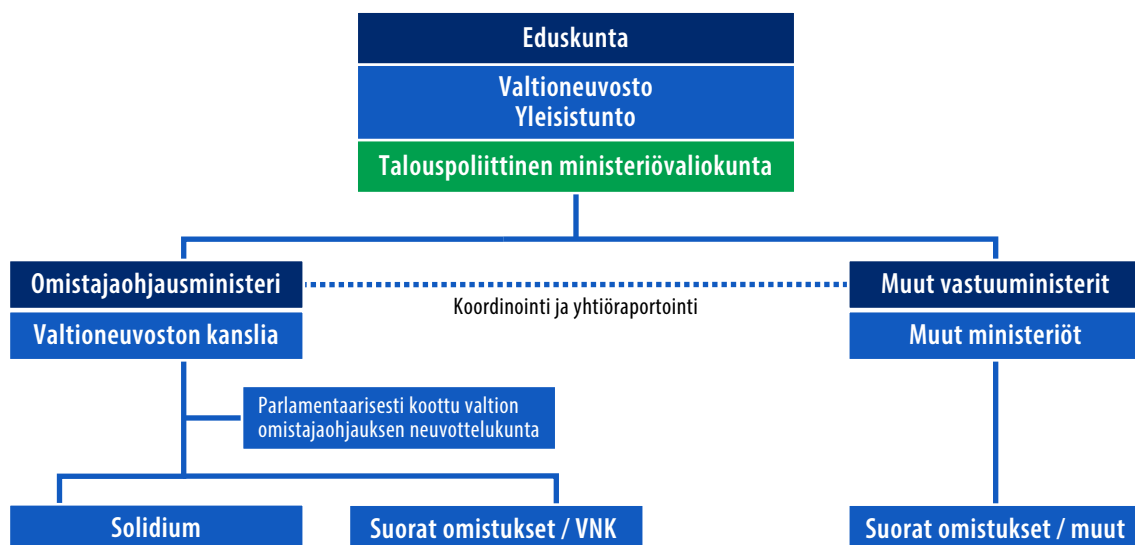
Rahapeliautomaattien ja vedonlyönnin pelikatteet romahtivat alkuvuonna. Koronavirusepidemian kiihtyessä uudelleen loppuvuonna tehtiin uusia sulkua leviämis- ja kiihtymisvaiheessa olevilla alueilla. Kaiken kaikkiaan yhtiön tilikauden tulos, 680,2 miljoonaa euroa, jäi edellisen vuoden tuloksesta yli 300 miljoonalla eurolla. Yhtiön käyttöön ottamat vastuullisuustoimet ja vuoden 2021 tammiukuussa hajasijoitetuissa peliautomaatteissa käyttöön otettu pelaajien pakollinen tunnistautumisen alentavat tulevinakin vuosina merkittävästi Veikkauksen rahapelien tuottoa.

Koronaviruskriisin myötä vuoden 2020 osalta omaisuustuloarviota alennettiin 1 126,4 miljoonalla eurolla, koska osakkeiden myynnistä ei oletettu kertyvän lainkaan tuloja markkinatilanteesta johtuen. Valtioneuvoston kanslia sai osinkotuloja kertomusvuonna 823 (1301) miljoonaa euroa. Osinkotulojen laskuun vaikutti lähinnä koronavirusepidemia: Finnair ja Finavia eivät maksaneet osinkoa ja VR:n osinkoa laskettiin ja sen maksu siirrettiin vuodelle 2021.

3.3.4 Valtion omistajaohjaus

Ylintä valtaa valtion omistajaohjauksessa käyttää eduskunta. Valtioneuvoston yleisistunto päättää yhtiöittämiset sekä ostot ja myynnit. Talouspoliittinen ministerivaliokunta ottaa kantaa omistajapolitiikkaan ja -ohjaukseen. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto vastaa omistajaohjauksen linjauksista koko valtion yhtiöomistussalkun osalta valtioneuvoston tasolla. Valtioneuvoston kanslia hoitaa ensisijaisesti kaupallisten yhtiöiden omistajaohjausta ja erityistehtävayhtiöiden omistajaohjaus kuuluu pääasiassa muiden ministeriöiden vastuulle.

Kuvio 21. Valtion omistajaohjaus hallinnointimalli.



3.4 Kuntatalous

3.4.1 Kuntatalouden ohjaus

Kuntatalouden ohjausta vahvistettiin vuonna 2015 voimaan tulleilla kuntalain muutoksilla, joilla muun muassa kiristettiin kuntien taloussäännöksiä sekä korostettiin kuntatalouden kokonaisohjauksen merkitystä.

Kuntatalousohjelma laaditaan osana julkisen talouden suunnitelmaa ja valtion talousarvioesityksen valmistelua valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä. Ohjelmassa arvioidaan kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa ja perustuslaissa turvatu rahoitusperiaatteen toteutumista. Lisäksi ohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä esitetään arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin.

Pääministeri Rinteen/Marinin hallitus asetti syksyllä 2019 ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa kuntataloudelle rahoitusasematavoitteen kansantalouden tilinpidon käsittein. Rahoitusasematavoitteen mukaan paikallishallinnon (kuntatalouden) alijäämä saa olla korkeintaan 0,5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2023.

Poikkeuksellisessa koronavirustilanteessa julkisyhteisöjen rahoitusasematavoitteita ei asetettu vuonna 2020 kevään julkisen talouden suunnitelmassa eikä niiden saavuttamista arvioitu. Tämä koskee myös paikallishallinnon rahoitusasematavoitetta.

Valtiovarainministeriön joulukuun 2020 ennusteen mukaan paikallishallinnon arvioidaan olevan likimain tasapainossa vuonna 2020. Rahoitusasema vahvistui vuoteen 2019 verrattuna pääosin hallituksen kuntataloutta vahvistavien tukitoimien seurauksena. On kuitenkin huomioitava, että hallituksen kuntiin kohdentamat määräaikaisten tukitoimet eivät ratkaise paikallishallinnon pitkän aikavälin rakenteellista tulojen ja menojen epätasapainoa.

Paikallishallinnon rahoitusasematavoitteen lisäksi julkisen talouden suunnitelmaa koskeva kansallinen säännöstö edellyttää, että hallitus päättää kuntatalouden menorajoitteesta. Menorajoite on euromääräinen raja valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvalle toimintamenojen muutokselle.

Syksyllä 2019 asetettu menorajoite mitoitettiin vuosien 2020–2024 julkisen talouden suunnitelman ja vuoden 2020 talousarvioesityksen mukaisesti. Hallitusohjelmassa päätetyn hoitajamitoitusta koskevan vanhuspalvelulain muutoksen osalta kustannusarvio kuitenkin muuttui hyvin merkittävästi syksyn 2019 arviosta. Myös muilta osin kuntien menorajoitteeseen luettavien kuntien tehtävien ja velvoitteiden kokonaisuuteen liittyi epävarmuutta ja koronavirustilanteen sekä valmiuslain käyttöönoton myötä kuntatalouteen aiheutuvat vaikutukset eivät olleet tiedossa keväällä 2020 julkisen talouden suunnitelmaa laadittaessa. Edellä mainittu huomioon ottaen syksyllä 2019 asetettu menorajoite ylittyi. Kevään 2020 arvion mukaan hallituksen toimenpiteiden nettovaikutus on vuonna

2023 kuntatalouden nettomenoja 552 miljoonaa euroa lisäävä verrattuna tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Keskeistä on, että voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti kuntien uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan sataprosenttinen valtionosuus. Hallituksen menorajoitteeseen sisältyvien toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntatalouteen arvioidaan lähes neutraaliksi. Vaikka hallituksen toimet lisäävät kuntien menoja, kasvavat niihin liittyvät valtionavut lähes yhtä paljon. Näin ollen menorajoitteen ylittyminen ei heikennä paikallishallinnon rahoitusasemaa valtion kantaessa uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden täyden rahoitusvastuun valtionosuuksissa.

3.4.2 Kuntatalouden tila – menot, tulot ja tasapaino

Kuntatalouden (kunnat ja kuntayhtymät) taloustilanne parani huomattavasti vuodesta 2019. Vuonna 2020 toimintakate heikkeni noin 3,0 prosenttia, kun vuonna 2019 toimintakate heikkeni 4,6 prosentilla. Verotulot kasvoivat yli 900 miljoonalla eurolla ja valtionosuudet peräti 2,35 miljardilla eurolla vuoden 2019 tasosta.

Kuntatalouden sisällä kuntien toimintakate heikkeni noin 0,9 miljardia euroa. Kasvu johtui oletettavasti pääasiassa sosiaali- ja terveystenonien kasvusta. Kuntien valtionosuudet kasvoivat peräti 2,35 miljardia euroa, pääasiassa valtion kunnille myöntämien koronavirusepidemiaan liittyvien tukien johdosta. Tuet vuodelle 2020 olivat noin 1,5 miljardia euroa. Kuntien verotulojen kehitys koki uudelleen poikkeuksellisen vuoden, kun kuntien verokertymää kasvattivat ennakonpidätystavan muutos ja tulorekisterin käyttöönotto vuonna 2019, tämä siirsi noin 250 miljoonalla eurolla verotuloja vuodelle 2020. Lisäksi kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta korotettiin 10 prosenttiyksiköllä, tämä kasvatti valtiovarainministeriön arvioin mukaan yhteisöveron tuottoa noin 450 miljoonalla eurolla. Kuntien kiinteistöverotulot sen sijaan laskivat, sillä noin 200 miljoonaa euroa vuoden 2020 kiinteistöverotuloista siirtyi tilitettäväksi vasta vuonna 2021, koska kiinteistöverotuksessa siirryttiin niin sanottuun joustavaan valmistumiseen ja uuteen tietojärjestelmään.

Koko kuntatalouden tasolla vuosikate kaksinkertaistui noin 4,59 miljardiin euroon. Tilikauden tulos parani ja kääntyi positiiviseksi. Paraneminen johtui suurelta osin toimintamenojen pienestä kasvusta sekä verorahoituksen hyvästä kehityksestä. Tulos oli vuonna 2020 noin 1,66 miljardia euroa, kun se vuonna 2019 oli noin 300 miljoonaa negatiivinen.

Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta kasvoi noin 1,5 miljardilla eurolla noin 24,6 miljardiin euroon.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit kasvoivat noin 700 miljoonalla eurolla. Toiminnan rahavirta (vuosikate + satunnaiset erät nettona + tulorahoituksen korjauserät) ei aivan riittänyt koko kuntatalouden tasolla kattamaan 4,7 miljardin euron nettoinvestointikuluja, jätään myöskin alle poistojen.

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä väheni selvästi vuodesta 2019, jolloin niitä oli 65. Vuoden 2020 tilinpäätösarvion perusteella tällaisia kuntia oli vain kaksi. Nämä kunnat ovat molemmat alle 2 500 asukaan kuntia.

Heikon talouden kuntien määrän väheneminen vuoteen 2019 verrattuna aiheuttanee sen, että uusia kriisikuntia konsernikriteerien johdosta olisi tulossa menettelyyn aikaisempaa arviota vähemmän, 1–3 kuntaa. Kuntatalouden lähivuosien heikentyneiden näkymien vuoksi on myös oletettavaa, että arviointimenettelyyn tulee lähivuosina lisää kuntia.

Taulukko 30. Kuntatalouden muutos vuosina 2019–2020, miljardia euroa.

	Tilinpäätös 2019	Tilinpäätös arvio 2020	Muutos mrd euroa	Muutos %
Toimintakate	–29,7	–30,6	0,9	3,0
Verotulot	22,9	23,8	0,9	3,9
Valtionosuudet, käyttötalous	8,6	11,0	2,4	27,9
Verorahoitus yhteensä	31,6	34,8	3,2	10,1
Rahoituserät, netto	0,5	0,4	–0,1	–20,0
Vuosikate	2,3	4,6	2,3	100,0
Poistot	2,9	3,0	0,1	3,4
Vuosikate – poistot	–0,6	1,6	2,2	
Nettoinvestoinnit	–4,0	–4,7	0,7	17,5
Vuosikate – nettoinvestoinnit	–1,7	–0,1	1,6	
Lainakanta	23,1	24,6	1,5	6,5
Rahavarat	6,3	7,8	1,5	23,8
Veroprosentti, painotettu	19,90	19,98		0,08 %-yks.

3.4.3 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet

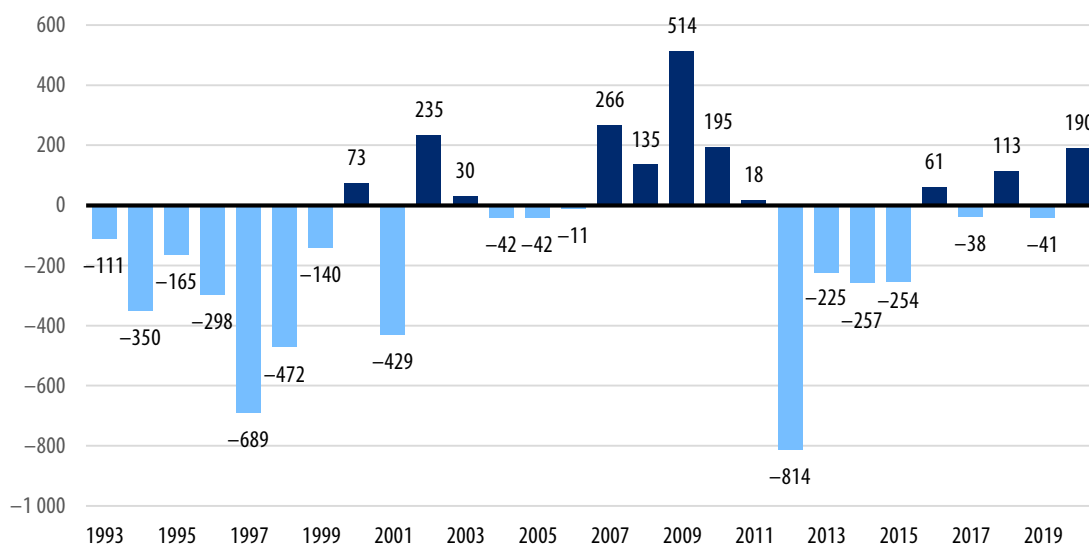
Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet vuoteen 2020 liittyen voidaan jakaa niihin toimiin, jotka olivat varsinaisessa talousarviossa ja toiseksi niihin toimiin, jotka liittyvät lähinnä koronavirustilanteesta aiheutuneisiin lisätalousarvioihin ja tukipaketteihin.

Vuoden 2020 varsinaisen talousarvion mukaan kuntien valtionavut olivat yhteensä 11,6 miljardia euroa, mikä oli noin 0,9 miljardia euroa enemmän kuin vuonna 2019. Nousua selittää muun muassa indeksikorotukset, kuntien ja valtion välinen kustannustenjaon tarkistus sekä kilpailukykysovimukseen liittyvän valtionosuuden vähennyksen osittainen poistuminen.

Varsinaisen talousarvion toimien ohella kuntatalouteen vaikuttivat merkittävästi valtion vuoden 2020 lisätalousarvioissa tekemät päätökset. Koronavirusepidemiasta johtuen hallitus antoi vuoden 2020 aikana useita lisätalousarvioesityksiä, joissa kuntia ja sairaanhoitopiirejä tuettiin merkittävästi kriisin aiheuttamien taloudellisten haasteiden vuoksi. Lisätalousarviot I–VII huomioiden kuntien valtioapujen kokonaissumma vuonna 2020 oli noin 14,5 miljardia euroa.

Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen oli vuoden 2020 varsinaisen talousarvion mukaan noin 200 miljoonaa euroa kuntataloutta vahvistava, kun huomioon ei oteta lakisääteistä kuntien ja valtion välistä kustannustenjaon tarkistusta. Alla on havainnollistettu valtion toimenpiteiden arvioitua vaikutusta kuntatalouteen vuosina 1993–2020. Kuviossa vertailu on varsinaisten talousarvioiden välillä. Näin ollen kuviossa ei ole huomioitu valtion vuoden 2020 lisätalousarvioissa kuntatalouteen koronavirusepidemian johdosta kohdistamia noin 3 miljardin euron tukia.

Kuvio 22. Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen 1993–2020 verrattuna edellisen vuoden talousarvioon, miljoonaa euroa*.



* Kuvaustapa on muutettu edellisen vuoden hallituksen vuosikertomukseen verrattuna siten, että kuviossa ei ole huomioitu kuntien ja valtion välistä kustannustenjaon tarkistusta.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin kohdennettiin vuoden 2020 varsinaisen talousarvion mukaan noin 7 miljardia euroa. Lisäksi korvaus kunnille verotulojen menetyksestä oli noin 2,3 miljardia euroa. Verrattuna vuoden 2019 varsinaiseen talousarvioon lisäystä oli noin 600 miljoonaa euroa. Vuoden 2020 aikana päätetyt lisätalousarviot huomioiden kuntien peruspalveluiden valtionosuudet olivat yhteensä noin 8,6 miljardia euroa. Tästä koronaviruskriisin hoitoon lisättyjen valtionosuuksien määrä oli noin 1,4 miljardia euroa. Verotulomenetysten kompensatiota kohdennettiin lisätalousarvioiden myötä kuntiin 114 miljoonaa euroa varsinaista talousarviota enemmän.

Valtionosuusprosentti vuodelle 2020 oli 25,46, ja siinä oli lisäystä vuoden 2019 tasoon 0,09 prosenttiyksikköä. Muutos sisältää sekä lisäystä että vähennystä: Lisäys (0,10 prosenttiyksikköä) liittyy uusien ja laajenevien tehtävien toteuttamiseen siten, että valtionosuusprosentti on 100. Vähennys (0,01 prosenttiyksikköä) liittyy siihen, että peruspalvelujen valtionosuusmomentilla olevista määräaikaista lisäyksistä ja vähennyksistä kolme pysyväisluonteista vähennystä vietiin valtionosuusprosenttiin.

Taulukko 31. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut 2016–2020, miljoonaa euroa.

	2016	2017	2018	2019	2020 TA	2020 TA+LTA
Laskennalliset valtionosuudet	9 955	9 539	9 493	9 656	8 098	9 701
Valtiovarainministeriö, peruspalvelujen valtionosuus	9 028	8 606	8 577	8 729	7 074	8 652
Opetus- ja kulttuuriministeriö	928	933	916	928	1 024	1 049
siitä kuntayhtymät	1 041	905	967	978	1 040	1 478
Valtiovarainministeriö, valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä*					2 269	2 383
Muut valtionavustukset hallinnonaloittain yhteensä	1 123	1 088	1 112	1 003	1 216	2 423
Oikeusministeriö	-	10	30	20	0	0
Sisäministeriö	5	5	5	5	5	6
Valtiovarainministeriö	26	61	149	43	110	490
Opetus- ja kulttuuriministeriö	222	231	219	215	231	405
Maa- ja metsätalousministeriö	5	6	6	6	6	7
Liikenne- ja viestintäministeriö	5	37	54	60	49	311
Työ- ja elinkeinoministeriö	193	223	225	219	196	211
Sosiaali- ja terveysministeriö	601	490	398	405	538	877
Ympäristöministeriö	34	26	26	30	81	116
Valtionavut yhteensä	11 078	10 627	10 605	10 659	11 583	14 507

* Valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä erotettiin valtion vuoden 2020 talousarviossa peruspalvelujen valtionosuusmomentilta 28.90.30 erillisille momentille 28.90.35.

3.5 Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Työeläkelaitokset, muun muassa yksityiset eläkeyhtiöt, Keva ja Valtion Eläkerahasto ovat osa julkista taloutta ja ne huolehtivat työeläketurvan rahoittamisesta. Eläketurvakeskuksen arvion mukaan eläkevästuiden suuruus vuonna 2017 oli 712,1 miljardia euroa. (Karttuneet eläkeoikeudet: summa laskettuna reaalisella diskonttokorolla 2,5 prosenttia vuoteen 2028 asti ja 3,5 prosenttia vuodesta 2029 alkaen. Reaalisella diskonttokorolla 1,5 prosenttia vuoteen 2028 asti ja 2,5 prosenttia vuodesta 2029 alkaen vastuiden määrä olisi 835,2 miljardia euroa.)

Työeläkelaitokset ovat varautuneet tulevien eläkkeiden maksuun kumulatiivisilla ylijäämillä, jotta pitkällä aikavälillä niiden talous olisi kestäväällä pohjalla. Työeläkelaitosten talouteen vaikuttavat pitkällä aikavälillä väestön, työllisyyden, ansiotason ja sijoitustuottojen kehitys. Työeläkemenot ovat olleet nopeassa kasvussa, sillä eläkeläisten määrä kasvaa. Eläkemenoja kasvattavat lisäksi indeksikorotukset ja keskimääräisen eläketason nousu, koska alkavat eläkkeet ovat maksussa olevia eläkkeitä suurempia.

Vuonna 2020 työeläkelaitosten ylijäämä heikkeni jyrkästi ja oli 0,2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vuonna 2020 yksityisten työnantajien työeläkemaksua alennettiin väliaikaisesti koronavirusepidemian vaikutusten lievittämiseksi. Lisäksi omaisuustulot supistuivat. Työeläkelaitosten ylijäämä on supistunut merkittävästi 2010-luvun alkuun nähden, mikä johtuu ennen kaikkea eläkemenojen kasvusta.

Muut sosiaaliturvarahastot sisältävät lähinnä perussosiaaliturvasta vastaavan Kelan ja ansiosidonnaisesta työttömyysvakuutuksesta vastaavan Työllisyysrahaston. Kelan menot rahoitetaan valtion talousarviosta, työnantajilta ja työntekijöiltä perittävistä sosiaalivakuutusmaksuista sekä vähäiseltä osin kunnilta saatavin tulonsiirtein. Ansiosidonnainen työttömyysvakuutus rahoitetaan palkansaa-jilta ja työnantajilta perittävillä työttömyysvakuutusmaksuilla, valtionosuuksilla sekä pieneltä osin työttömyyskassojen jäsenmaksuilla.

Vuonna 2020 muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema heikkeni ja oli 0,1 prosenttia alijäämäinen suhteessa bruttokansantuotteeseen. Heikkeneminen johtui epidemian aiheuttamasta sosiaalieläkkeiden, erityisesti työttömyyseläkkeiden määrän kasvusta.

Sosiaaliturvaetuudet, -avustukset ja sairaanhoitokorvaukset kasvoivat 6,2 prosenttia eli 2,5 miljardia euroa ja olivat noin 18,3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2020, kun ennen finanssikriisiä vuonna 2007 suhdeluku oli noin 15 prosenttia. Rasituksen kasvu johtuu muun muassa väestön ikääntymisestä johtuvasta eläkemenojen kasvusta.

4 Valtiovarain controller -toiminnon lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä

4.1 Lausuman tarkoitus ja oikeudellinen perusta

Valtiovarain controller -toiminto varmistaa valtioneuvostolle valtion talousarviosta annetun lain 24 f §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti, että hallituksen vuosikertomukseen otettavat valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset antavat talousarviolain 18 §:ssä säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Valtiovarain controller -toiminto antaa tietojen arvioinnin ja varmistuksen johdosta sisäisen valvonnan menettelyihin kuuluvan lausuman vuodelta 2020 annettavasta hallituksen vuosikertomuksesta.

4.2 Lausuman antamisen perustana olevat menetelmät

Hallituksen vuosikertomuksen sisältämien tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä on arvioitu 12.4.2017 annetun valtiovarain controller -toiminnon ohjeen ([VM/778/00.00.00/2017](#)) mukaisesti.

Valtiovarain controller -toiminnon käytettävissä ovat olleet Valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman valtion keskuskirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastuksen alustavat havainnot. Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa myöhemmin erillisen kertomuksen valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta.

Valtiovarain controller -toiminnossa on varmistettu, että hallituksen vuosikertomukseen otetut valtion liikelaitosten ja rahastojen tilinpäätöslaskelmat perustuvat vahvistettuihin ja ulkopuolisten tilintarkastajien tarkastamiin tilinpäätöksiin.

4.3 Valtion tilinpäätöstä, valtiontaloutta ja valtion taloudenhoitoa koskevat tiedot

Hallituksen vuosikertomus 2020 ja sen liitteet 1 ja 2 antavat oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta sekä valtion

taloudenhoidosta ja antaa kokonaisuutena kohtuullisessa määrin oikeat ja riittävät tiedot tuloksellisuuden pääasiallisesta kehityksestä.

Hallituksen vuosikertomuksen kertomusosassa esitetyt tiedot ja arviot valtiontalouden ja julkisen talouden tilasta täydentävät valtion tilinpäätöksen antamaa kuvaa valtion taloudellisesta asemasta. Kertomusvuoden poikkeukselliset vaikutukset julkiseen talouteen koronavirusepidemian johdosta on kuvattu riittävän kattavasti ja informatiivisesti kertomusosan luvussa 3.

Hallituksen vuosikertomuksessa esitetään laskelmat talousarvion talouden, valtion liikelaitoskonsernien ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen muodostaman kokonaisuuden tuotoista ja kuluista sekä taseesta ja taseen ulkopuolisista vastuista (valtiontalouden kokonaislaskelmat). Kokonaislaskelmien tieto on informatiivista, laskelmat on laadittu edellä mainittujen yksiköiden virallisten tilinpäätösten perusteella, mutta ne ovat tilintarkastamattomia.

Valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätökset ovat vahvistettuja ja ulkoisten tilintarkastajien tarkastamia. Tilinpäätöstietojen oikeellisuuteen ja riittävyyteen ei ole tilintarkastuksissa esitetty huomautuksia. Tilinpäätöstietoja täydentää liitteessä 1 esitetyt tiedot liikelaitosten ja rahastojen tuloksellisuudesta. Tuloksellisuudesta esitetyt tiedot antavat pääasiassa oikean ja riittävän kuvan liikelaitosten ja rahastojen tuloksellisuudesta.

4.4 Valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitystä koskevat tiedot

Hallituksen vuosikertomuksessa on arvioitu hallitusohjelman toimeenpanoa. Kertomusosan luvussa 1 esitetty yleiskatsaus koronavirusepidemiaan, hallituksen toimenpiteisiin ja epidemian yleisiin vaikutuksiin vuonna 2020 antaa yleiskuvan vuodesta. Liitteen 1 ministeriöiden tuloksellisuuskuvauksissa on pääsääntöisesti esitetty myös epidemian aiheuttamia keskeisiä vaikutuksia ministeriön toimintaympäristöön ja toimialan muutoksiin. Hallituksen vuosikertomuksessa ja liitteessä 1 olevat tiedot antavat kokonaisuutena riittävän kattavat tiedot vuoden 2020 talousarviossa esitettyjen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta.

Kaikki ministeriöt ovat raportoineet talousarvion pääluokkaperustelujen vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen yhtenäistä arvosana-asteikkoa käyttäen ja esittäneet myös lyhyet perustelut arvioinneilleen. Ministeriöt ovat tehneet arvioinnin itsearviointina, joten arviointi on subjektiivista ja arvosana-asteikon soveltaminen vaihtelee. Tärkeää olisi etukäteen tavoitteita asetettaessa suunnitella riittävän kattavasti ja yksiselitteisesti tiedonmuodostus arvioinnin taustalle sekä prosessi tavoitteiden saavuttamista koskevien arvioiden valmistelemiseksi ja päättämiseksi. Hallinnonalojen raportointia on myös yhdenmukaistettu käyttämällä entistä enemmän mitattavaa, indikaattoreihin perustuvaa tietoa. Tiedon luotettavuus huomioon ottaen kehityssuunta on oikea. Kaikkia vuoden 2020

toteumatietoja ei vielä ole ollut käytettävissä, joten tuloksellisuuden raportointi ja vaikuttavuuden arviointi on perustunut osin ennakkotietoihin.

Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden raportointia on kehitetty ja yhdenmukaistettu, ja raportoinnissa on kiinnitetty huomiota selkeämpään analyysiin vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta. Kuvauksessa tulee edelleen kiinnittää huomiota vaikuttavuuden analyysiin toiminnan ja tekemisen kuvailujen sijaan. Määrärahojen ja tavoitteiden väliseen parempaan kytkentään tulee myös edelleen kiinnittää huomiota. Toiminnallisen tuloksellisuuden analyysiä on toteutettu pääasiassa linkittämällä ministeriöiden tuloksellisuusosion loppuun kunkin hallinnonalan ministeriön ja virastojen tilinpäätökset. Keskeiset yhteiskunnallista vaikuttavuutta tukevat tiedot kuten toiminnallisen tuloksellisuuden tiedot sekä toteutettujen arviointien keskeiset tulokset voisi esittää tiivistetysti myös vuosikertomuksessa.

Riskien tarkastelu on sisällöltään vaihtelevaa ministeriöiden välillä. Riskien käsittelyä tulisi viedä analyttisempaan suuntaan, riskejä tulisi tarkastella selkeämmin suhteessa hallitusohjelman ja ministeriöiden tavoitteisiin ja kytkeä riskien arviointi osaksi organisaation toimintaa ja tavoitteiden asettamista.

Vuosikertomuksen informatiivisuutta ja luettavuutta on parannettu esimerkiksi lisäämällä havainnollistavia taulukoita ja kaavioita sekä sisällyttämällä kertomukseen linkityksiä verkkosivuille. Linkkien käyttö tekee mahdolliseksi taustatiedon tarjoamisen niille, jotka lukevat vuosikertomusta verkko-yhteydessä olevilla laitteilla. Linkkejä käytettäessä on kuitenkin varmistuttava siitä, että vuosikertomus on luettavissa itsenäisenä asiakirjana ja että linkitetty aineisto on tietosisällöltään pysyvää ja linkit ovat pysyvästi käytettävissä. Arvioitaessa hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuutta ja riittävyyttä ei ole varmistuttu linkkien tietosisällöstä.

4.5 Hallituksen vuosikertomuksen valmistelu ja kehittäminen

Hallituksen vuosikertomuksen valmistelusta on vastannut toimituskunta, joka antoi tammikuussa 2021 ministeriöille ohjeet valmistelusta ja on käsitellyt ministeriöissä tuotetut tekstit sekä pyytänyt ministeriöiltä täydennyksiä ja tarkistuksia. Toimituskunta on työskennellyt valtioneuvoston kanslian johdolla. Valtiovarain controller -toiminto on osallistunut ohjeiden valmisteluun ja ministeriöiden tuottamien ehdotusten käsittelyyn jo valmistelun aikana sen varmistamiseksi, että kertomus antaa talousarviolain 18 §:ssä säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot.

Hallituksen vuosikertomuksen kehittämistä on tarpeen jatkaa edellisvuosien tapaan. Vuosikertomuksen sisällön ja raportoinnin laadun parantamiseksi kehittämistoimia tulee suunnata toiminnan ja talouden ohjaukseen jo suunnitteluvaiheessa.

Hallituksen vuosikertomuksen aikataulu on viime vuosina vakiintunut huhtikuun loppuun, jotta eduskunta ehtisi käsitellä kertomuksen kevätistuntokaudella. Vuosikertomuksen tiedon luotettavuuden ja laadun varmistamisen kannalta olisi tärkeää, että Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus koskien valtion tilinpäätöstä olisi käytettävissä ennen hallituksen vuosikertomuksen antamista eduskunnalle. Valtion tilinpäätös liitetietoineen sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2.

Valtion tilinpäätöksen ja liitteiden laatiminen sisältää paljon manuaalisia ja tarkkuutta vaativia työvaiheita, mikä kasvattaa virheiden riskiä. Tilinpäätöksen laadintaprosessiin liittyvien riskien tunnistamiseen ja ehkäisyyn on kiinnitettävä asianmukaista huomiota.

Hallituksen vuosikertomuksen kieliversioiden yhdenmukaisuudesta ei ole voitu varmistua.

Helsingissä 22 päivänä huhtikuuta 2021

Valtioneuvoston controller Jaana Kuusisto

Neuvotteleva virkamies Sirpa Korkea-aho

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-757-7 PDF
ISBN: 978-952-383-741-6 nid.
ISSN: 2490-0966 PDF
ISSN: 2490-0613 nid.